

## C LA CONCEPTION DES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

Dans la section B, nous avons examiné diverses raisons pour lesquelles les nations peuvent avoir intérêt à coopérer dans le domaine commercial. Dans la présente section, nous allons élargir l'analyse pour examiner des aspects fondamentaux de la conception des traités, en mettant l'accent sur deux questions principales. Premièrement, quelles sont les règles fondamentales que doit contenir un accord commercial pour que la coopération procure les avantages escomptés ? Deuxièmement, en quoi la création d'une organisation, ou institution, formelle peut-elle assurer l'efficacité des règles et promouvoir les objectifs de l'accord ?

Dans la section 1, nous commencerons par nous demander pourquoi il peut être nécessaire d'établir des institutions<sup>1</sup> en plus des règles qui constituent un accord. Nous examinerons ensuite quelles règles doivent figurer dans un accord commercial pour que les avantages de la coopération se réalisent. Les principales règles examinées ici concernent la libéralisation réciproque (section 2), la préservation des avantages résultant des engagements en matière d'accès aux marchés (section 3), les mesures de protection contingentes (section 4), les moyens de faire respecter les règles (section 5) et la transparence (section 6). En général, les accords commerciaux internationaux contiennent aussi d'autres règles, mais nous n'avons retenu que celles qui nous paraissent les plus importantes. Les dispositions pertinentes du GATT de 1994, de l'Accord sur l'OMC et de différents accords commerciaux régionaux serviront à illustrer l'expression de ces règles.

### 1. LE RÔLE DES INSTITUTIONS

En général, les parties à un accord commercial confèrent certaines compétences à un organisme indépendant, considérant qu'une instance neutre ou internationale est mieux à même d'administrer les relations commerciales que les signataires eux-mêmes. Dans les paragraphes qui suivent, nous chercherons à établir un lien entre la nécessité de créer une institution et les diverses justifications des accords commerciaux que nous avons analysés précédemment. Nous commencerons par examiner la concordance entre les théories des accords commerciaux et les théories des institutions. Les économistes qui s'intéressent en priorité aux objectifs des accords commerciaux laissent généralement de côté les raisons pour lesquelles des institutions sont nécessaires. Il nous faut concilier les modèles établis (politico-économiques) de coopération commerciale et les raisons expliquant l'existence d'institutions. On peut améliorer ces modèles pour identifier les diverses fonctions d'une institution indépendante chargée d'administrer les affaires commerciales, telles que la réception des connaissances, l'archivage, l'assistance en matière de recherche et de commerce, la collecte et la diffusion d'informations, la fourniture d'un cadre de négociation, la médiation, la facilitation, le suivi, la surveillance et le règlement des différends.

En outre, du point de vue des relations internationales, une institution formelle peut être plus qu'un simple lieu de coopération internationale ou qu'un facilitateur passif des échanges. En tant qu'agents actifs et indépendants dans le système international, les institutions peuvent aussi influencer sur les attentes et, partant, sur le comportement des parties. Elles peuvent aider à jeter les bases de négociations commerciales ordonnées et constructives et à gérer activement la coopération. De plus, des institutions multilatérales peuvent promouvoir des relations pacifiques entre les pays, créant ainsi les conditions générales d'un échange commercial profitable.

#### a) Concordance entre les théories des accords commerciaux et les théories des institutions

Jusqu'à une époque relativement récente, la science économique ne prêtait guère attention aux règles et institutions internationales servant à la conduite de la politique commerciale.<sup>2</sup> Mais depuis les années 90, divers courants de la littérature sur les accords commerciaux sont allés au-delà d'une analyse étroite des

<sup>1</sup> Le terme « institution » désigne ici un organisme formel. Les spécialistes des relations internationales et les juristes internationaux emploient parfois ce terme dans une acception différente, comme désignant un régime, un système politique ou une disposition légale.

<sup>2</sup> Voir Staiger (1995).

incitations qui sous-tendent les préférences en matière de politique commerciale pour s'intéresser davantage à des questions telles que la justification des accords commerciaux, les obligations de fond et les mécanismes d'exécution. Mais jusqu'à présent, on n'a guère cherché à intégrer les travaux dans ces différents domaines. Les modèles axés sur la justification des accords commerciaux excluent généralement la question des « institutions », c'est-à-dire celle du rôle d'une tierce partie indépendante dans un accord commercial. En revanche, les modèles axés sur la nécessité d'institutions commerciales formelles n'établissent généralement pas de lien explicite et systématique avec la justification de l'accord qui sous-tend le modèle institutionnel. Dans la présente sous-section et dans la suivante, nous montrerons comment concilier les théories des accords commerciaux et les théories des institutions et nous passerons en revue la littérature pertinente.

Il n'est pas facile de concilier les analyses de la justification des accords commerciaux et de la justification des institutions commerciales, notamment parce que les théories des accords commerciaux font abstraction des raisons mêmes de l'existence d'une institution.<sup>3</sup> La plupart des modèles formels de coopération commerciale sont fondés sur un ensemble d'hypothèses simplificatrices qui sont résumées dans l'encadré 4.

#### **Encadré 4: Hypothèses communément utilisées dans les modèles de coopération commerciale basés sur les externalités**

Les modèles formels de coopération commerciale (du moins dans leur forme la plus simple) reposent sur l'ensemble suivant d'hypothèses simplificatrices.<sup>4</sup>

##### **Hypothèse i) – Théorie des jeux :**

Le « jeu commercial » est modélisé sous la forme du dilemme du prisonnier répété à l'infini faisant intervenir des acteurs de force égale (symétriques).<sup>5</sup>

##### **Hypothèse ii) – Dissuasion mutuelle maximale :**

La coopération se poursuit parce que les parties se menacent mutuellement de sanctionner toute défection en cessant définitivement de coopérer en revenant à la non-coopération (protectionnisme).

##### **Hypothèse iii) – Environnement stationnaire :**

Les circonstances extérieures sont censées rester inchangées pendant toute la durée de l'accord. Ces modèles ont une approche non dynamique du commerce ; ils supposent qu'il n'y aura aucune modification des conditions extérieures liée, par exemple, à des innovations technologiques, à de fortes variations de la demande ou de l'offre ou aux pressions de groupes d'intérêt.

##### **Hypothèse iv) – Information symétrique :**

Tous les joueurs (responsables des décisions commerciales) détiennent les mêmes informations au début des négociations et à tout moment pendant le jeu. Toutes les parties disposent immédiatement des informations sur l'environnement, les politiques commerciales et les intentions des Membres.

<sup>3</sup> Vu qu'elles visent à mettre en lumière la logique des accords, les théories économiques ont formulé des hypothèses qui sous-estiment le rôle des institutions commerciales. Elles l'ont fait pour faciliter l'analyse et non pour démontrer que les institutions n'ont pas d'importance.

<sup>4</sup> Il faut noter que ces hypothèses ne sous-tendent aucune justification de la coopération commerciale, mais seulement les explications du commerce fondées sur les externalités, comme nous l'avons vu dans les sous-sections 2 a) et b) de la section B (voir la note ci-dessus).

<sup>5</sup> Bagwell et Staiger (2002: 40) notent que tous les auteurs s'accordent pour dire que les accords commerciaux peuvent être analysés formellement au moyen d'une théorie des jeux répétés. Cela vaut certainement pour les écoles de pensée axées sur les termes de l'échange et les externalités politiques, qui utilisent le dilemme du prisonnier comme principale explication de la coopération (voir Bagwell et Staiger, 1999a, 2002; et Ethier, 2004, 2006).

### **Hypothèse v) – Rationalité :**

Tous les joueurs (négociateurs) sont pleinement rationnels et éclairés. Ils cherchent à maximiser l'utilité dans leur intérêt, en regardant vers l'avenir.<sup>6</sup>

### **Hypothèse vi) – Coûts de transaction nuls :**

Les négociations, les échanges commerciaux et les différends n'entraînent aucun coût ni aucune friction.<sup>7</sup>

Compte tenu des hypothèses courantes, énumérées dans l'encadré 4, les modèles simples examinés dans la section B ne peuvent pas justifier l'existence d'une institution.<sup>8</sup> Prenons l'exemple de l'approche des accords commerciaux fondée sur les termes de l'échange, que nous avons décrite dans la section B.2.a) et qui modélise les accords multilatéraux sous la forme du dilemme du prisonnier répété à l'infini entre des acteurs de force égale (symétriques). Le respect des réductions tarifaires réciproques est assuré par la menace mutuelle de sanction en cas de défection avec l'arrêt immédiat et total de la coopération. C'est ce que l'on appelle la stratégie de la menace.<sup>9</sup> Ce modèle permet de comprendre ce qui justifie la coopération commerciale (résoudre un problème d'externalité opportuniste), mais il a trois conséquences importantes.

Premièrement, un accord commercial international est considéré, pour ainsi dire, comme un « contrat pleinement efficient ». C'est un contrat parfait qui procure tous les avantages pouvant découler du commerce et qu'il n'est donc jamais nécessaire de modifier, réviser ou renégocier.<sup>10</sup> Il représente un équilibre de négociation stable et n'a donc jamais besoin d'être renégocié.

Deuxièmement, comme l'accord initial est à la fois parfait et stable, il n'y a jamais d'écarts ni de sanctions. En effet, comme l'exécution du contrat repose sur la menace, une partie rationnelle ne le rompra que si son avantage immédiat (c'est-à-dire le gain opportuniste résultant d'une défection ponctuelle au détriment des autres parties) est plus important que la somme des avantages futurs d'une coopération pérenne. C'est pourquoi, en raison de la menace, une fois l'accord conclu, il n'est pas rationnel de ne pas en respecter les conditions initiales et, partant, cela ne se produit jamais. En d'autres termes, il n'y a pas de possibilité de désaccord ou de différend commercial. Par conséquent, ni les parties ni une institution indépendante n'ont à s'en occuper.<sup>11</sup>

Troisièmement, la coopération commerciale apparaît comme un « équilibre de négociation endogène ». Le contrat est un accord tacite (Dixit 1987), qui est conclu et appliqué sans l'aide d'une tierce partie. La coopération qui maximise le bien-être est spontanée. Il n'est donc pas nécessaire de créer une institution, par exemple un secrétariat ou une direction, qui occasionnerait des coûts sans apporter

<sup>6</sup> Cette hypothèse n'implique pas que tous les acteurs économiques soient parfaitement rationnels. Par exemple, l'approche de la théorie des accords commerciaux fondée sur les externalités politiques suppose parfois que les importateurs ont une rationalité limitée et attachent plus d'importance aux effets directs de la politique commerciale (voir Ethier, 2004).

<sup>7</sup> Les coûts de transaction sont les coûts réels des interactions entre les différents acteurs (en l'espèce, les négociateurs commerciaux). *Stricto sensu*, l'existence de coûts de transaction n'est pas une hypothèse supplémentaire, mais c'est plutôt une conséquence de la coexistence d'une rationalité totale et d'un environnement stationnaire. Toutefois, on ne perd rien à traiter les coûts de transaction en tant qu'hypothèse indépendante.

<sup>8</sup> Il faut signaler qu'il n'est pas nécessaire d'utiliser toutes les hypothèses i) à vi) ci-dessus, simultanément ou additionnellement, pour parvenir à cette conclusion. On a élaboré certains modèles formels dans lesquels les joueurs ont recours à une stratégie de sanction autre que celle de la menace maximale, sont confrontés à des circonstances changeantes ou disposent d'informations privées. Les études de ce type supposent que ces acteurs peuvent coordonner suffisamment leurs actions pour parvenir à un résultat d'équilibre sans avoir besoin de l'aide extérieure des institutions.

<sup>9</sup> Les moyens de faire respecter les accords commerciaux sont examinés plus loin dans la section C.5.

<sup>10</sup> Un tel contrat est aussi appelé, dans la littérature, un contrat « complet » ou un contrat « complet optimal au sens de Pareto ». Il fournit une description complète de chaque état de nature possible et prescrit en détail tous les droits et obligations de chaque partie contractante, y compris les instruments que les parties peuvent ou ne peuvent pas employer. Ce contrat épuise donc tous les gains que l'on peut retirer du commerce – c'est le meilleur contrat possible entre partenaires commerciaux (voir Shavell, 1980).

<sup>11</sup> Si un différend commercial survient, cela équivaut à l'effondrement du système.

aucun avantage. C'est pourquoi les théories économiques, dans leur forme la plus élémentaire, font abstraction des imperfections qui peuvent apparaître pendant la phase de négociation d'un accord commercial (c'est-à-dire avant la signature du contrat) et pendant la phase d'exécution de l'accord.<sup>12</sup> Toutefois, l'idée que, dans ce cadre, une institution est superflue est contredite par le fait qu'il existe bien des institutions formelles.

Du point de vue économique, une institution est considérée comme un résultat d'équilibre d'un jeu d'interaction stratégique (North, 1990). Cela signifie que l'existence d'une institution ne doit pas être supposée mais doit être le résultat d'un modèle d'interaction. La création d'une institution fait donc partie des multiples résultats – ou équilibres – possibles issus de la négociation, et est choisie par les parties contractantes parce qu'elle leur procure des avantages qu'il n'est pas possible d'obtenir autrement (Calvert, 1995; Schotter, 1981). En d'autres termes, comme il est coûteux de créer et d'entretenir une institution, il faut que leur existence assure aux signataires un niveau de bien-être plus élevé que le statu quo.

Les modèles d'institutions tiennent compte des imperfections que la création d'une organisation formelle permet de corriger ou du moins d'atténuer. Pour établir une correspondance entre les théories des accords commerciaux et les théories des institutions commerciales, il faut avoir une approche systématique et structurée. Tout en restant dans les limites de l'explication des accords commerciaux fondées sur les externalités, nous allons maintenant examiner comment on peut modifier ce cadre pour expliquer la nécessité des institutions. Loin de créer un ensemble unifié, cette tentative de synthèse peut être une première étape utile pour établir un lien entre l'existence d'institutions et la justification de la coopération commerciale.

## b) **Élargissement des modèles traditionnels de coopération commerciale : l'économie des institutions dans les accords commerciaux fondés sur les externalités**

Les institutions commerciales peuvent aider à faciliter les négociations, à accroître la transparence et à régler les différends commerciaux.

### i) *L'existence de coûts de transaction : l'institution comme cadre de négociation, diffuseur d'informations et facilitateur des échanges*

Nous employons ici l'expression « coûts de transaction » dans un sens général pour désigner tous les coûts réels résultant pour les États de la coopération internationale dans le domaine commercial.<sup>13</sup> Ces coûts comprennent les coûts afférents à la sélection et à la recherche, à la collecte d'informations, à la négociation, au règlement des différends, à l'exécution et à la surveillance. En offrant un cadre pour la négociation et le règlement des différends, en assurant la diffusion d'informations et en facilitant les échanges, une institution réduit les coûts de transaction.

### *L'institution en tant que cadre pour la négociation et le règlement des différends*

Pendant les cycles de négociations commerciales ou pendant les négociations avec les candidats à l'accession, les coûts de transaction peuvent être importants. Ils sont liés à la collecte de données commerciales et d'informations sur les institutions des (éventuels) partenaires commerciaux, aux réunions et aux négociations avec les parties concernées jusqu'à l'obtention d'un consensus, à l'évaluation des positions et à la formulation d'un compromis. La mise en place d'un cadre central de négociation dans lequel les parties peuvent se rencontrer, échanger des informations, négocier et prendre des décisions est une solution économique qui accroît l'efficacité. De même, les institutions peuvent réduire les coûts

<sup>12</sup> Certes, l'argument fondé sur les termes de l'échange a été développé au-delà de la version simple décrite dans la section B. C'est la seule approche qui établit un lien formel entre l'analyse des objectifs d'un accord commercial et l'analyse des règles et obligations qu'il établit. Toutefois, ce modèle élémentaire des accords commerciaux n'a pas encore été élargi de manière formelle au point de justifier la création d'institutions.

<sup>13</sup> Les premiers travaux sur les coûts de transaction sont ceux de Coase (1937) et de Williamson (1979, 1975).

de transaction liés aux différends commerciaux et aux procédures. Comme les différends commerciaux (renégociation après un manquement unilatéral) ont un coût élevé, Ludema (2001), par exemple, argumente en faveur d'un organisme unique. Au lieu d'avoir à renégocier/plaider au plan bilatéral dans des instances multiples et suivant des procédures différentes (recherche de l'instance la plus favorable), il est rationnel de régler les différends de manière centralisée.

### L'institution en tant que dépositaire d'informations

Une fois considérés les coûts de transaction, le deuxième rôle d'une institution commerciale indépendante apparaît. Selon un courant de la littérature sur les relations internationales, appelé « institutionnalisme néolibéral » (généralement associé aux travaux de Keohane, 1984, et de Oye, 1986 – voir la section B.4 ci-dessus), il y a de solides arguments en faveur du rôle informationnel de l'institution. Faisant office de « mémoire institutionnelle » – stockage, archivage, recherche, mise en forme, traitement et publication d'informations essentielles –, l'institution réduit les coûts de transaction et accroît la transparence.<sup>14</sup> La collecte et le traitement de ces informations pourraient être trop coûteux pour qu'un pays s'en charge seul. Même si ce n'est pas le cas, et si les Membres peuvent obtenir ces données individuellement, il y aurait une duplication inutile des efforts. L'organisation aide donc ses membres à réduire leurs frais en leur fournissant en temps voulu des informations précises. Outre l'appui aux négociations commerciales et au règlement des différends entre États souverains, l'organisation peut fournir des informations aux non-signataires.

### L'institution en tant que facilitateur des échanges

La transparence à l'égard des acteurs autres que les États permet de répondre à la demande du secteur privé qui souhaite être tenu informé des activités des gouvernements. Elle peut en outre réduire les coûts de transaction du commerce international à travers l'assistance technique. En expliquant les détails et les incidences d'un accord commercial aux différentes parties prenantes dans les pays Membres (fonctionnaires des douanes, importateurs, exportateurs, consommateurs, chambres de commerce, associations professionnelles, etc.), l'institution peut effectivement faciliter les échanges. Elle peut communiquer des informations et des analyses de diverses façons, par exemple par leur publication sur Internet ou par l'organisation de symposiums publics et de séminaires. En réduisant ainsi les coûts de transaction du commerce international, elle contribue à la formation de capital humain et elle peut aussi promouvoir les échanges en réduisant les prix des biens et des services.

#### *ii) Remise en question de l'hypothèse de l'exécution fondée sur la menace: l'institution en tant que médiateur et conciliateur*

De nombreux modèles formels de coopération commerciale supposent que le non-respect du contrat donne lieu à la sanction maximale, c'est-à-dire la cessation de toute coopération.<sup>15</sup> Certains auteurs se sont demandé si une défection exceptionnelle entraînerait véritablement l'effondrement total du système, contestant ainsi l'hypothèse ii) ci-dessus. Leur argument est que la menace de cesser à jamais la coopération de la part de la victime n'est pas crédible. Il est trop coûteux d'appliquer cette stratégie et de la faire respecter. En revenant au protectionnisme, le pays lésé qui cherche à sanctionner renonce aux gains considérables tirés du commerce international. Il a donc intérêt à revenir à la table de négociation pour pouvoir bénéficier des avantages d'une coopération future (Downs et Rocke, 1995; Klimenko et al., 2002; Furusawa, 1999). Sachant cela, les parties pourraient être tentées de ne pas respecter les conditions de l'accord initial, en espérant que cela ne déclenchera pas une guerre commerciale.

<sup>14</sup> L'institution recueille et diffuse des informations sur les Membres, les secteurs, les processus et règles multilatéraux, les négociations et les procédures en cours. Ainsi, outre des activités telles que la traduction et la reproduction, elle fournit régulièrement des données de base et résume les positions adoptées dans les négociations pour en faciliter la poursuite.

<sup>15</sup> Quelques modèles pourraient faire exception : Ethier (2001); Rosendorff (2005); Rosendorff et Milner (2001); Herzing (2004); et Bagwell et Staiger (2005a). Certains d'entre eux supposent qu'il peut exister des clauses dérogatoires, c'est-à-dire des règles contingentes en vertu desquelles un écart exceptionnel peut être toléré (voir plus loin la sous-section 4 sur les mesures contingentes).

Afin d'éviter ce comportement opportuniste et la dynamique préjudiciable qu'il peut enclencher<sup>16</sup>, une « institution juridique » neutre peut être chargée de jouer le rôle de conciliateur ou de médiateur (Thompson et Snidal, 2005) en cas de non-respect des conditions de l'accord initial. Klimenko et al. (2002) montrent que cet organisme neutre doit être investi du pouvoir de statuer et que les parties ne doivent pas pouvoir exercer une influence induite sur ses décisions.<sup>17</sup> Il est important de noter que le règlement du différend prendra un certain temps, ce qui implique un coût temporel (suspension de la coopération) que les parties ne maîtrisent pas. L'organisme chargé du règlement des différends n'a pas de véritable pouvoir coercitif sur les parties, mais le fait qu'il peut différer sa décision et imposer ainsi aux deux parties des coûts qu'elles ne peuvent pas connaître à l'avance peut être une sanction crédible.<sup>18</sup> Le rôle de conciliateur de l'institution oblige les parties à choisir entre la poursuite d'une coopération bénéfique et un différend commercial coûteux. Par conséquent, la simple existence d'une institution neutre chargée du règlement des différends incite *a priori* les parties à honorer leurs engagements.<sup>19</sup>

Robert Keohane (1984) conteste aussi la pertinence du scénario de la sanction dans les jeux répétés. Plus les échanges bénéfiques durent, plus les attentes des signataires convergeront. La réciprocité (caractérisée par une protection contingente et l'équivalence des mesures de rétorsion) peut efficacement remplacer la menace de sanction lorsque les acteurs se font mutuellement confiance. Une institution neutre chargée du règlement des différends peut aider à instaurer et maintenir la confiance dans le système.

### iii) *L'asymétrie de l'information : l'institution en tant que diffuseur d'informations et organisme de surveillance*

L'existence d'informations privées (asymétriques) est un autre élément conférant un rôle à une organisation commerciale indépendante. Dans ce cas, l'institution agit à la fois comme diffuseur d'informations et agent de surveillance. Il arrive que des pays n'honorent pas leurs engagements en raison de « circonstances spéciales » prévues dans un accord (par exemple les articles XIX, XX ou XXI du GATT pour ce qui est des mesures commerciales contingentes). Toutefois, contrairement à l'hypothèse de l'information symétrique retenue dans les modèles traditionnels de coopération commerciale (voir l'hypothèse iv) ci-dessus), les parties disposent souvent d'informations asymétriques sur la réalité des circonstances spéciales et sur la mesure dans laquelle elles justifieraient une dérogation temporaire aux obligations.

La partie concernée peut avoir un comportement opportuniste si elle a une chance de passer inaperçue (Copeland, 1990). Cette partie est mieux informée que ceux qui sont affectés par la mesure pour lesquels

<sup>16</sup> Si la menace d'une sanction maximale n'est pas crédible, la stratégie de tous les pays pourrait être de ne pas respecter (partiellement) l'accord initial. Cela pourrait de toute façon empêcher la conclusion du contrat.

<sup>17</sup> Le règlement d'un différend ne doit pas nécessairement être confié à une institution formelle. Les autres parties à l'accord qui ne sont pas concernées par le différend peuvent se charger de cette tâche, vu qu'elles sont indépendantes et neutres. Toutefois, dans un jeu répété avec un nombre limité d'acteurs, on peut penser que la neutralité va s'affaiblir avec le temps.

<sup>18</sup> Dans ce modèle, en l'absence d'un organisme neutre, les pays ne règleraient pas leur différend car ils choisiraient toujours de renégocier les disciplines pour rétablir plus rapidement la coopération. Selon les auteurs (Klimenko et al., 2002 : 4), le recours à un mécanisme d'exécution extérieur est utile précisément parce que les parties ne peuvent pas manipuler les paramètres du processus. Ils se retrouveraient toujours à la case départ. Les auteurs rejettent les approches qui établissent un lien explicite entre le résultat de la renégociation et l'historique des choix politiques. Ils contestent l'hypothèse d'une diminution du pouvoir de négociation du pays qui a manqué à ses obligations, ou d'une réduction des possibilités d'accords après un manquement (comme le suppose, par exemple, Ludema, 2001). Selon eux, le pouvoir de négociation est un invariant historique et seul le règlement des différends par un organisme indépendant peut amener les pays à subordonner leurs accords et leurs politiques aux actions passées.

<sup>19</sup> Ethier (2001) et Reinhardt (2000) concluent aussi à l'utilité d'un processus de règlement des différends commerciaux long (et donc coûteux), mais pour des raisons différentes. Tous deux considèrent l'institution comme un « outil » plutôt que comme un agent. Ethier postule que les parties peuvent sanctionner immédiatement un manquement mais préfèrent différer la sanction. Une procédure longue offre un sursis pendant lequel un pays peut violer l'accord de facto sans être puni. Reinhardt considère le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends comme un mécanisme permettant de maintenir une incertitude bilatérale quant au pouvoir coercitif réel de l'institution. En raison de cette incertitude, une procédure longue (coûts de transaction élevés) accroît les chances de régler à l'amiable les différends internationaux. Un règlement rapide est contreproductif car l'absence d'incertitude au sujet de la décision incite les parties à trouver rapidement une solution en fonction du rapport de force existant. Au contraire, Ludema (2001) et Kovenock et Thursby (1992) soutiennent que la longueur des procédures est un inconvénient du système de règlement des différends.

il est difficile voire impossible de déterminer avec certitude si l'événement allégué (par exemple une crise de la balance des paiements) s'est effectivement produit et, dans l'affirmative, s'il constitue une exception valable prévue dans l'accord. L'information privée sur les conditions contingentes peut amener à une présentation mensongère des faits à des fins stratégiques, ce qui peut provoquer des différends qui risquent de dégénérer si les pays prennent des mesures de rétorsion et de contre-rétorsion.

En présence d'informations asymétriques, et du risque de présentation mensongère des faits à des fins stratégiques par la partie la mieux informée, un organisme neutre chargé du règlement des différends peut injecter plus de transparence dans le système en diffusant des informations. Une fois qu'elles se savent victimes d'une violation de contrat, les parties lésées peuvent agir pour faire respecter elles-mêmes leurs droits. Ainsi, l'institution facilite l'exécution des accords négociés en fournissant aux parties les informations dont elles ont besoin.<sup>20</sup>

Le rôle de surveillance d'une institution est étroitement lié à son rôle de diffusion de l'information. Se sachant surveillées par un « gendarme du commerce », les parties sont moins tentées d'enfreindre les règles. L'institution peut dissuader de violer les règles commerciales convenues, ce qui contribue à la stabilité du commerce international. En décourageant effectivement les manquements, les institutions peuvent faciliter les négociations sur la libéralisation et réduire les asymétries de pouvoir entre les parties (Bagwell et Staiger, 2002 : 39).

#### *iv) Les accords commerciaux en tant que contrats incomplets: le rôle de l'institution en tant que collecteur actif d'informations, juge, arbitre et gardien des règles du jeu*

Il a souvent été dit que les accords commerciaux sont des contrats incomplets.<sup>21</sup> Si l'on assouplit l'hypothèse de l'environnement stationnaire, et donc d'une certitude totale quant aux événements futurs (hypothèse iii) ci-dessus), l'incertitude au sujet de l'avenir reflète le caractère incomplet du contrat. À l'aide d'une méthode mise au point par Battigalli et Maggi (2002), Horn et al. (2005, 2006) montrent que, dans un monde dynamique et non stationnaire, il est à la fois rationnel et efficient, pour les parties contractantes, de laisser délibérément des lacunes dans l'accord commercial et de ne pas conclure un contrat assorti de conditions très précises. Ainsi, les gouvernements acceptent l'incertitude au sujet de l'évolution du monde et des mesures qu'elle pourrait nécessiter.<sup>22</sup>

Par exemple, des ambiguïtés dans le texte peuvent être une cause d'inefficiences, de malentendus et de différends et, le cas échéant, peuvent nécessiter une renégociation. Ce cas est différent de celui qui est évoqué dans la sous-section iii), où l'institution agit en tant qu'informateur pour réduire l'asymétrie de l'information dans le système. Si le contrat est incomplet, il est possible de faire appel à une institution indépendante pour recueillir activement des informations (et pas seulement pour en distribuer). En outre, comme le contrat ne prévoit pas toutes les situations pertinentes, un juge indépendant peut être amené à

<sup>20</sup> Voir Maggi (1999), Kovenock et Thursby (1992), Hungerford (1991), Ozden (2001), Büttler et Hauser (2002), et Bagwell et Staiger (2002, chapitre 6) pour une analyse du rôle de collecte et de diffusion de l'information d'une institution dans le cadre de différends commerciaux. Dans le domaine de l'économie des institutions, le rôle des institutions qui fournissent des informations aux parties non informées est reconnu et documenté de longue date. Par exemple, la littérature sur la loi marchande décrit un système d'intermédiaires neutres dans le cadre des guildes de marchands dans l'Italie médiévale. Ces intermédiaires jouaient le rôle de dépositaires d'informations pour les marchands (notamment sur les références de chacun) lorsque ceux-ci n'avaient jamais eu de relations entre eux. Ils encourageaient ainsi la coopération en facilitant l'utilisation d'un système de réputation bilatéral et l'exécution multilatérale des obligations (Milgrom et al., 1990, Greif et al., 1994).

<sup>21</sup> Voir Dunoff et Trachtman (1999), Downs et Rocke (1995), Rosendorff et Milner (2001), Ethier (2001), Rosendorff (2005), Hauser et Roitinger (2004), Horn et al. (2006).

<sup>22</sup> Selon les auteurs, les accords commerciaux peuvent être qualifiés de « contrats rationnellement incomplets ». Les coûts de transaction associés à l'examen, à la rédaction et à la négociation des obligations contractuelles et des instruments de politique publique autorisés dans tous les cas de figure possibles font qu'il serait trop difficile de conclure un contrat complet. Le coût serait supérieur aux gains potentiels du commerce. Cela vaut en particulier dans le cas des contrats complexes qui prévoient de nombreuses éventualités à faible probabilité et un large éventail de réponses possibles. La grande contribution de Horn et al. (2005, 2006) est qu'ils ont déduit de façon endogène l'incertitude contractuelle au sujet des événements futurs, et donc le caractère incomplet du contrat, sans avoir à renoncer à l'hypothèse de la rationalité. Même des parties rationnelles considéreront qu'il est trop difficile de prévoir, d'évaluer et de consigner par écrit chaque détail possible d'un événement futur.

l'interpréter (à moins ou jusqu'à ce qu'une nouvelle solution soit négociée) d'une manière qui correspond, en principe, à ce qu'auraient voulu les parties contractantes, si elles avaient prévu la situation. Lorsque le caractère incomplet du contrat va de pair avec la divulgation privée d'informations<sup>23</sup>, l'institution peut aussi jouer le rôle d'arbitre et calculer les dommages. Si l'on admet l'incertitude au sujet de l'avenir en assouplissant l'hypothèse de la rationalité parfaite des négociateurs commerciaux, une autre fonction de l'institution apparaît, à savoir celle de gardien des règles du jeu.

### Nécessité d'un collecteur d'informations

Dans les sous-sections i) et iii) ci-dessus, nous avons examiné le rôle de l'institution en tant que dépositaire et diffuseur de l'information, mais un organisme neutre peut aussi être un collecteur actif d'informations, si l'on assouplit l'hypothèse de l'environnement stationnaire (et donc de la certitude totale au sujet des événements futurs). Prenons l'exemple du règlement des différends. Hungerford (1991) a modélisé l'incertitude au sujet des événements futurs sous la forme des chocs exogènes aléatoires influant sur la demande d'importations. L'asymétrie de l'information se manifeste sous la forme d'obstacles non tarifaires non observables. Dans un cadre contractuel, lorsque des chocs exogènes perturbent les flux commerciaux et que chaque partie est tentée de manquer à ses obligations en prenant secrètement des mesures non tarifaires, l'institution, en tant qu'organe indépendant de règlement des différends, peut aider les Membres en cherchant des informations sur la véritable nature de la situation observée. Elle peut déterminer si un choc exogène s'est effectivement produit (auquel cas la mesure non tarifaire serait légitime) ou si le Membre concerné a appliqué une mesure non tarifaire interdite.<sup>24</sup> Ainsi, l'organisme qui collecte l'information aide à limiter les sanctions indésirables (et injustifiées) en fournissant des éléments de preuve essentiels aux parties affectées par la mesure. Cela évite l'escalade de mesures de rétorsion et garantit des engagements initiaux plus élevés en matière de libéralisation.<sup>25</sup>

### Nécessité d'un arbitre qui calcule des dommages

En cas d'incertitude et d'asymétrie de l'information, une institution peut jouer encore un autre rôle. Des événements imprévus peuvent amener un signataire à prendre, pour s'adapter à la nouvelle situation, une mesure interne appropriée (par exemple une mesure sanitaire ou une majoration de droits de douane). Cette mesure commerciale, qu'elle soit légitime ou non, porte préjudice aux parties concernées. Si ces dernières pouvaient observer l'apparition des circonstances qui amènent une partie à enfreindre les règles et pouvaient évaluer les effets de la mesure prise en réponse, elles pourraient en principe s'entendre *ex ante* sur une sanction proportionnée (œil pour œil) (Sykes, 1991 ; Ethier, 2001). Si cette règle simple était appliquée, l'application d'une mesure de sauvegarde temporaire de ce genre ne nécessiterait pas l'intervention d'un organisme indépendant de règlement des différends (Downs et Rocke, 1995 ; Rosendorff et Milner, 2001).<sup>26</sup> Néanmoins, plusieurs auteurs considèrent que l'institution a un rôle à jouer même si toutes les parties disposent des mêmes informations sur les événements imprévus, faisant valoir que, comme la sanction finale ne peut être déterminée qu'*ex post*, l'intervention d'une entité neutre est nécessaire.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> L'incertitude au sujet des éventualités futures est souvent associée au caractère privé de l'information. Dans la réalité, certains événements initialement imprévus sont révélés à certaines des parties de manière officieuse (ce qui implique qu'il faut abandonner l'hypothèse iv) ci-dessus).

<sup>24</sup> Kovenock et Thursby (1992 : 167) attribuent un rôle analogue à un mécanisme indépendant de règlement des différends, qu'ils considèrent comme un moyen de faire la distinction entre une véritable infraction et la perception erronée qu'une infraction a été commise. Toutefois, comme Hungerford (1991), ces auteurs ne précisent pas comment un organisme neutre peut recueillir les informations nécessaires et pourquoi il obtiendrait un meilleur résultat que les parties concernées elles-mêmes.

<sup>25</sup> Les parties seront probablement disposées à prendre des engagements de libéralisation de plus grande portée si elles ne sont pas exposées à des sanctions lorsqu'elles prennent des mesures en réponse à des chocs exogènes. De même, les victimes potentielles seront plus disposées à prendre des engagements plus importants si un organisme neutre peut dissuader les autres parties de tricher à leurs dépens.

<sup>26</sup> En d'autres termes, une clause de sauvegarde inconditionnelle apparaît de manière endogène dès le début de la négociation d'un accord commercial. La possibilité de réagir avec souplesse aux chocs politiques et économiques et le versement volontaire d'une compensation proportionnée au dommage subi sont un des résultats de la négociation.

<sup>27</sup> Ethier (2001) prévoit de longues procédures de règlement des différends. Rosendorff estime que la sentence doit être suffisamment incertaine pour que le recours à une clause de sauvegarde ait un coût. Mais on peut dire que cela est dicté plus par des contraintes mathématiques que par l'intuition économique (Rosendorff, 2005 : 398).

En effet, il est probable que le dommage causé par une mesure commerciale appliquée des pays partenaires ne pourra pas être évalué sans ambiguïté. Certains auteurs soutiennent que l'ampleur du dommage commercial subi est souvent une information privée dont dispose la victime. Les conditions qui ont conduit au manquement temporaire et aux dommages qui en résultent ne peuvent pas être observées de la même manière par toutes les parties (Herzing, 2004 ; Bagwell et Staiger, 2005a). Il est probable que les parties lésées par une mesure exagéreront le dommage subi. En conséquence, les dommages réclamés seront supérieurs à la compensation offerte, ce qui sera une cause de dissension. En présence d'une information asymétrique et d'une incitation à dénaturer les faits, un organisme neutre est nécessaire pour arbitrer entre les parties et calculer le montant réel du dommage causé par la mesure (Sykes, 2000 ; Schwartz et Sykes, 2002 ; Rosendorff, 2005).<sup>28</sup>

### Nécessité d'un juge

Lorsqu'ils discutent de la conception d'un mécanisme de règlement des différends, les négociateurs savent bien qu'ils ne peuvent pas prévoir toutes les éventualités. Ils élaborent donc des dispositions qui permettent de répondre convenablement à des circonstances imprévues. Il subsiste cependant deux problèmes. Premièrement, comme nous l'avons vu plus haut, les dispositions de sauvegarde qui permettent aux parties de répondre à des circonstances imprévues sont souvent difficiles à appliquer. Dans de nombreux cas, on ne sait pas très bien si un événement imprévu s'est produit, s'il relève d'une clause de sauvegarde ou si les mesures prises sont contraires aux dispositions de l'accord. Deuxièmement, outre le « déficit d'efficacité » dû à ces règles contractuelles, les traités peuvent comporter des lacunes involontaires (Mavroidis, 2007 ; Ethier, 2001 ; Lawrence, 2003 ; MacLeod, 2006). Les parties peuvent faire des erreurs lorsqu'elles négocient des contrats complexes : elles peuvent omettre des détails essentiels, rédiger des clauses contradictoires ou négliger les effets dynamiques de leurs réglementations. Elles peuvent aussi s'entendre sur des termes ou expressions sujets à interprétation, tels que « contre-mesures appropriées », « dommage grave », « dommage important », « évolution imprévue des circonstances », « produits similaires » ou « effort maximal ».

On pourrait dire que, lorsque les parties laissent des lacunes dans un contrat (y compris lorsqu'elles emploient des termes ambigus), elles cessent d'être « rationnelles » (comme le supposent les modèles théoriques des accords commerciaux – hypothèse v) ci-dessus). De ce point de vue, un organe indépendant peut toujours être nécessaire pour statuer, lorsque cela est possible, car sinon les parties pourraient devoir renégocier le contrat. Toutefois, Tirole (1994) pense qu'il ne faut pas abandonner l'hypothèse de la rationalité en l'absence de théorie de la « rationalité limitée ». Selon lui, une théorie de la rationalité limitée et de l'erreur humaine doit pouvoir préciser quand et pourquoi des erreurs sont commises et quelles en sont les conséquences. Il rejette comme arbitraire et non scientifique l'argument que « l'erreur est humaine ». <sup>29</sup> Horn et al. (2005, 2006) concluent que les institutions ont pour rôle d'arbitrer les différends sans même renoncer à l'hypothèse centrale de la rationalité. Ainsi, comme dans les deux précédentes sous-sections, en vertu des hypothèses de l'incertitude et de l'information asymétrique, les parties à un contrat sont conscientes de leur incapacité de rédiger un contrat complet et sans faille. Elles savent que le contrat ne peut pas être appliqué tel qu'il a été rédigé, puisque son texte ne correspond pas exactement à ce qu'elles veulent vraiment. Elles sont aussi conscientes du fait que l'information privée peut inciter les parties à dissimuler la vérité à des fins stratégiques et donc à adopter un comportement opportuniste.

<sup>28</sup> Il est intéressant de noter que Kaplow et Shavell (1996) considèrent que l'arbitre indépendant ne doit pas nécessairement être omniscient ou infaillible. Dans la mesure où son jugement ne comporte pas de biais systémique, son verdict pourra être accepté par les parties (voir aussi Rosendorff, 2005). La plupart des modèles ne font pas de distinction entre une compensation (volontaire) négociée au plan bilatéral et une mesure de rétorsion approuvée au plan multilatéral. Pour une exception notable, voir Bown (2002).

<sup>29</sup> Voir aussi Maskin et Tirole (1999). Toutefois, les juristes et les économistes ont souvent ignoré ce conseil, considérant comme une « donnée » (exogène) le fait que les parties contractantes font souvent des erreurs lorsqu'elles négocient le contrat et qu'il existe une institution juridictionnelle pour les aider à faire face à une situation imprévue. Cette littérature cherche avec un certain succès à évaluer les stratégies judiciaires pour aider les parties à poursuivre leurs relations contractuelles (contrats relationnels). Malheureusement, très peu d'auteurs ont encore abordé sous cet angle les contrats internationaux (traités) (Bhandari et Sykes, 1998 ; Dunoff et Trachtman, 1999 ; Posner, 1988).

L'incertitude et l'information privée peuvent provoquer des conflits qui peuvent être réglés de deux façons. Les parties peuvent convenir de leur désaccord sur la situation réelle et sur la possibilité d'en tenir compte dans le contrat. La partie lésée (qui peut être ou ne pas être « vraiment » victime) peut décider de prendre des mesures de rétorsion unilatérales, généralement qualifiées de mesures d'autodéfense. Si la partie visée par ces mesures est convaincue que ses propres mesures sont conformes à l'accord initial et s'estime accusée et sanctionnée à tort, elle peut prendre des mesures de contre-rétorsion. Le différend peut alors déclencher un cycle de représailles mutuelles qui peut conduire à une situation de guerre commerciale (Schwartz et Sykes, 2002). Ou bien les parties contractantes rationnelles (si elles ne renégocient pas) peuvent décider de confier le règlement du différend relatif au respect des obligations à une instance indépendante dont elles s'engagent à accepter les décisions. Les interprétations formulées par cette institution peuvent être acceptées comme des précédents et des lignes directrices générales pour l'avenir.

### *L'institution en tant qu'agent de surveillance et « gardien » des règles*

Si l'on admet l'incertitude au sujet de l'avenir en assouplissant les hypothèses de l'environnement stationnaire et de la rationalité parfaite des négociateurs commerciaux, on constate que l'institution a encore un autre rôle à jouer, celui de gardien des règles. Du fait de l'incertitude au sujet de l'avenir, on peut penser que les pays négocient les détails d'un accord commercial « derrière un voile d'ignorance » (Rawls, 1971)<sup>30</sup>, ce qui va inciter à rédiger un accord axé sur le bien-être général commun de tous les signataires, aucune partie ne sachant avec certitude quelle sera sa situation dans plusieurs décennies (Sykes, 1991 ; Ethier, 2001). Sous l'effet de ce voile d'ignorance, l'accord commercial est perçu *ex ante* comme équitable et efficace pour chaque participant.

Les signataires voudront alors confier à l'institution le rôle de gardien des règles convenues à l'origine. L'organisation constitue un mécanisme de surveillance qui peut effectivement empêcher les pays signataires de diluer, ignorer ou renier l'accord initial lorsque la réalité se révèle à leurs yeux. Toutes les parties savent *ex post* quelle est leur situation et ce qui est préférable pour elles. Elles peuvent alors regretter d'avoir accepté les règles initiales de l'accord et elles peuvent être tentées de les infléchir ou de les modifier à leur avantage. Si les acteurs économiquement et politiquement influents poussent à renégocier l'accord ou à le modifier de toute autre façon, il peut être dans l'intérêt des Membres fondateurs de demander à l'institution de veiller au respect continu du cadre de négociation fondé sur des règles convenues à l'origine. En surveillant les procédures, les instruments et les délais fixés, l'institution peut contribuer au maintien d'un cadre de droits de propriété relativement stable et sûr concernant les engagements négociés en matière d'accès aux marchés.

Ce rôle de gardien permet à l'institution de préserver la confiance dans le système. D'un côté, elle stimule et facilite les négociations en cours sur la libéralisation. Et de l'autre, elle offre aux parties l'engagement institutionnel de maintenir un cadre de négociation fondé sur des règles, ce qui réduit encore le coût de transaction des négociations et peut encourager les pays les plus faibles à participer aux négociations sans craindre d'être exploités par des partenaires commerciaux plus forts (voir Bagwell et Staiger, 2002 : 69).

#### **v) *Résumé : l'économie des institutions***

Les modèles politico-économiques traditionnels des accords commerciaux confèrent un rôle fluctuant à une organisation commerciale formelle indépendante. Si l'on tient compte des caractéristiques réelles du commerce mondial en élargissant les modèles formels basés sur les externalités, on constate que les institutions commerciales ont plusieurs fonctions importantes à remplir. En effet, elles peuvent accroître la transparence, servir de cadre de négociation et aider à régler les différends commerciaux. Les négociateurs peuvent donc être enclins à conférer à une organisation formelle des responsabilités et des pouvoirs importants.

<sup>30</sup> Cela signifie que les parties contractantes ne connaissent pas avec certitude la répartition future des gains et des pertes résultant d'un accord. La négociation d'un accord commercial a lieu dans l'ignorance i) de l'identité des pays qui y adhéreront ; ii) de l'importance économique de tel ou tel pays dans un avenir lointain ; iii) du rôle des parties contractantes dans de futurs différends commerciaux ; et iv) en général, de la façon dont les événements futurs influenceront sur le bien-être économique des pays signataires.

## c) Approches non économiques des institutions formelles

Dans la précédente sous-section, nous avons examiné la rationalité économique de l'établissement d'une organisation formelle à l'appui d'un accord commercial. Nous avons donné la priorité aux considérations d'efficacité pour expliquer l'utilité d'une partie neutre chargée de superviser les affaires commerciales internationales. Nous avons analysé principalement les théories fondées sur des modèles de choix formels. Des approches non économiques s'appuyant sur une grille d'analyse des relations internationales peuvent aussi donner un éclairage utile sur le point de savoir pourquoi les institutions formelles (c'est-à-dire des organisations internationales) sont importantes dans le commerce international.

### i) *Insuffisance relative de la recherche sur les organisations internationales*

Dans le domaine des relations internationales, l'étude des organisations internationales (OI) – du point de vue de leur raison d'être et de leur fonctionnement – est étonnamment peu développée. Dans l'immédiat d'après guerre, des organisations internationales (comme l'ONU) étaient au centre de l'attention des spécialistes. Les premiers travaux étaient essentiellement des travaux descriptifs portant sur les aspects juridiques (Abbott et Snidal, 1998). Mais ensuite, la guerre froide ayant remis en cause la pertinence des organisations internationales, les chercheurs s'en sont peu à peu désintéressés. L'écart entre la politique internationale et les organisations formelles s'est peu à peu creusé, à tel point qu'un rapprochement est devenu difficile (Simmons et Martin, 2002). La conception des OI et leurs autres attributs formels ne permettaient pas d'expliquer ce qu'elles faisaient réellement. À l'évidence, elles n'étaient pas les principaux acteurs dans le jeu de la gouvernance internationale (Kratochwil et Ruggie, 1986). C'est pourquoi les principaux théoriciens des relations internationales se sont tournés vers l'étude de la conduite des relations internationales (théorie des régimes), négligeant l'étude des organisations.<sup>31</sup>

L'abandon de l'étude des organisations internationales en tant qu'acteurs a amené les chercheurs à s'intéresser davantage aux règles, aux normes et aux valeurs en tant que variables centrales (Abbott et Snidal, 1998). L'étude de la forme et de la structure des institutions (conception des régimes) a été délaissée (Young, 1994; Koremenos et al., 2001; Morrow, 1994). En conséquence, des questions comme celle de savoir pourquoi les organisations internationales sont importantes et ce qui les distingue des autres formes d'organisation – telles que la coopération décentralisée, les alliances, les traités ou les contrats *ad hoc* et la consultation informelle – ont reçu assez peu d'attention. Pour reprendre les mots d'Abbott et Snidal (1998: 4), « curieusement, la communauté internationale des chercheurs contemporains n'a pas de réponse théorique claire à ces questions ».

L'étude des régimes a représenté un effort de théorisation générale de la gouvernance internationale, abstraction faite des questions techniques de conception et d'organisation. Pendant la guerre froide et avec le déclin continu de l'hégémonie des États-Unis, les théoriciens des régimes ont cherché à expliquer ce qui pouvait inciter les États à collaborer. La définition du régime donnée par Krasner (1983) – règles, normes, principes et procédures mettant l'accent sur les attentes en matière de comportement international – était considérée comme canonique et universelle, mais était difficilement applicable. C'est pourquoi les chercheurs sont passés à l'étude des « institutions », tentant d'expliquer de façon plus compréhensible en quoi les règles de la coopération influaient sur le comportement des États. À cet effet, les différentes écoles de pensée ont défini les « institutions » de la manière qui correspondait le mieux à leurs programmes et méthodes de recherche (Simmons et Martin, 2002).

Dans les théories contemporaines des relations internationales, examinées dans la section B.3, les réalistes et les néoréalistes reconnaissent que les États opèrent parfois par l'intermédiaire des institutions, mais les organisations internationales sont essentiellement considérées comme « une arène où s'expriment les rapports de force » (Carr, 1964: 189). Ce sont les États les plus puissants du système qui créent et façonnent les institutions, afin de pouvoir conserver, ou accroître, leur part du pouvoir mondial. Les

<sup>31</sup> Bien entendu, cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu de travaux de recherche sur les OI pendant et après la guerre froide. Les travaux de Cox et Jacobson dans les années 70 (par exemple Cox et Jacobson, 1973) montrent bien que les OI ont continué à faire l'objet de recherches sérieuses pendant toute la période de l'après-guerre.

organisations internationales seraient des outils entre les mains des pays puissants et n'auraient qu'une influence minimale sur le comportement des États (Mearsheimer, 1994). Dans ce cadre d'analyse, l'étude des organisations internationales en tant qu'acteurs indépendants ayant une finalité et une influence serait dépourvue de sens.

Les théoriciens de la stabilité hégémonique ont proposé une analyse néoréaliste plus nuancée des organisations internationales. Selon eux, ces organisations sont créées délibérément par les puissances dominantes en période d'hégémonie. Pour montrer aux autres nations qu'elles n'abuseront pas de l'institution à des fins opportunistes, la puissance hégémonique doit lui accorder une certaine autonomie. Néanmoins, les théoriciens de la stabilité hégémonique préconisent une définition plus large des « institutions », qui peut englober aussi bien l'établissement d'un ordre économique libéral que la conclusion d'un traité. En outre, on ne voit pas très bien quelles seraient les fonctions d'une organisation internationale qu'une puissance hégémonique ne pourrait pas exercer elle-même.

L'école de l'institutionnalisme néolibéral accorde elle aussi peu d'attention aux organisations internationales (Simmons et Martin, 2002). Elle considère la coopération comme le résultat d'un contrat rationnel entre États souverains. Les institutions, définies de manière large en tant qu'« ensemble de règles permanentes et interdépendantes qui prescrivent les rôles comportementaux, restreignent l'activité et façonnent les attentes » (Keohane, 1989 : 3), sont des solutions aux problèmes de l'action collective. Cette approche des OI est analogue à celle de l'école néoréaliste, les institutions jouant un rôle passif pour les fonctionnalistes. Elles peuvent faciliter l'interaction, en réduisant les coûts de transaction, en améliorant l'information et en rendant les violations plus coûteuses. Cette conception fonctionnelle des institutions comme lieux de coopération (et non comme des acteurs) exclut du champ des OI toute activité opérationnelle qui pourrait justifier leur existence, telle que la surveillance, l'arbitrage ou la diffusion d'informations (Glaser, 1995). Donc, du point de vue des institutionnalistes libéraux, les organisations internationales ne sont guère plus qu'un moyen de faciliter la coopération entre États.

La théorie constructiviste (ou cognitive) accorde aux organisations internationales un rôle plus important dans la coopération entre les nations. Comme nous l'avons vu dans la section B.3, les constructivistes soulignent l'importance de la construction sociale et la complexité des interactions. Ils considèrent donc les OI plus que comme de simples objets de choix. Elles sont le reflet des processus sociaux et des idées dominantes et elles participent à leur formation. Finnemore et Sikkink (1998), par exemple, considèrent les organisations internationales comme les « principaux agents de socialisation » qui donnent aux États des significations intersubjectives sous la forme de normes et de valeurs communes. En conséquence, les organisations internationales « peuvent modifier l'identité et les intérêts des États par suite de leurs interactions temporelles dans le cadre d'un ensemble de règles » (Simmons et Martin, 2002 : 198). Malgré le rôle actif qu'ils attribuent aux organisations internationales, les constructivistes ont toujours du mal à expliquer pourquoi elles sont créées en premier lieu par les pays.

D'autres auteurs mettent en évidence trois défauts de cette théorie. Premièrement, Checkel (1998) soutient que le constructivisme souffre de « monocausalité », c'est-à-dire qu'il est trop axé sur la description de la manière dont les idées circulent entre le système et les États, sans pour autant expliquer les mécanismes et les processus de construction et de diffusion sociales. Il n'offre pas de théorie claire sur l'émergence des idées et des normes dans les OI et sur la façon dont elles s'imposent et sont mises en relation avec les agents (mais voir aussi Lumsdaine, 1993). Deuxièmement, les constructivistes ont tendance à souligner l'influence des organisations internationales sur le comportement individuel des États sans expliquer pourquoi les États les créent délibérément (Kratochwil et Ruggie, 1986). Troisièmement, ils ont aussi tendance à négliger les raisons pour lesquelles les organisations internationales sont des dispositifs spéciaux pour la diffusion des normes et la manière dont elles s'insèrent dans des systèmes plus vastes de normes et de principes, tels que l'ordre économique international libéral de l'après-guerre (Ruggie, 1983).

Plus récemment, la littérature dominante des relations internationales a redécouvert les organisations internationales comme objet d'étude digne d'intérêt, reconnaissant qu'elles sont des agents importants dans la vie internationale, contribuant largement à l'obtention de résultats uniques en matière de

coopération. La recherche contemporaine fait un effort délibéré pour dépasser les fractures qui ont marqué, dans le passé, la théorie des relations internationales. S'efforçant de faire une synthèse des théories rationaliste (et néoréaliste) et constructiviste, les chercheurs affirment que les États utilisent délibérément les organisations internationales pour réduire les coûts de transaction, accroître l'efficacité, faciliter la coopération et surveiller le respect des règles du jeu et le comportement des États. Les organisations internationales peuvent aussi créer des idées, des normes et des attentes, de façon à approfondir et consolider les objectifs visés par l'accord initial. Cette théorie des rôles et des fonctions des organisations internationales, appelée « gestion des régimes » (Abbott et Snidal, 1998 ; Thompson et Snidal, 2005), recoupe manifestement des aspects importants des analyses politico-économiques décrites ci-dessus.

## ii) *Le rôle des organisations commerciales internationales: la gestion des régimes*

L'analyse des efforts de coopération part de l'hypothèse que le contrat est, par nature, complexe et peut être source de conflit. Bien qu'elles s'accordent sur les raisons pour lesquelles il est dans leur intérêt de conclure un contrat, les parties à la négociation ont souvent des préférences hétérogènes. Les pays coopèrent pour des raisons différentes. La coopération commerciale, en particulier, est un jeu à motivation mixte (voir la section B.5 ci-dessus). Mais même s'ils ont les mêmes motivations, les États voudront probablement discuter de la répartition des gains. En conséquence, même si chaque partie sait qu'elle a généralement intérêt à coopérer, les modalités de cette coopération sont un sujet de désaccord. Cela peut engendrer des conflits et inciter à une défection temporaire.

En outre, il y a souvent une grande incertitude quant à l'avenir, les contrats sont forcément incomplets et les coûts de transaction sont inévitables (voir la sous-section 1.b) ci-dessus). Pour résoudre rapidement ces problèmes contractuels, les États créent des organisations commerciales internationales. La principale fonction de l'organisation est de gérer le régime commercial international de manière à accroître l'efficacité et la légitimité de l'action collective.<sup>32</sup> La gestion des régimes peut être subdivisée en plusieurs fonctions.

### *Médiation de la coopération entre partenaires hétérogènes*

Thompson et Snidal (2005) affirment qu'une des tâches importantes des organisations internationales est de « gérer et de stabiliser le sentier d'équilibre ». L'idée centrale est que, dans le cadre d'un contrat complexe, l'hétérogénéité des préférences des signataires entraînera inévitablement un désaccord sur les questions de distribution. Même si les parties savent que la coopération accroît généralement le bien-être, elles peuvent ne pas s'entendre sur un résultat précis. Le désaccord risque d'augmenter avec le nombre de parties, le nombre de questions à négocier et la complexité du contrat. Pour éviter un marchandage interminable, voire une impasse dans les négociations, les signataires délèguent leurs pouvoirs à une organisation impartiale qui choisit un résultat propre à améliorer le bien-être (Fearon, 1998). Cet équilibre de coordination est dans l'intérêt général et est acceptable pour toutes les parties. Le rôle de l'institution dans la recherche du sentier d'équilibre est décrit en termes plus techniques dans l'encadré 5.

Pour qu'une organisation internationale puisse jouer ce rôle, elle doit avoir une certaine autonomie. Elle doit être considérée comme neutre et impartiale et elle doit pouvoir représenter de manière crédible l'intérêt collectif des parties (Thompson et Snidal, 2005 : 12). Pour assurer la médiation entre des parties ayant des préférences hétérogènes, l'organisation internationale a recours à diverses stratégies, telles que la mise en relation des questions, la fixation de l'ordre du jour, la mise en commun, la collecte et la diffusion d'informations, et un appui permanent pour la communication, assuré par un personnel spécialisé et expérimenté.

<sup>32</sup> Il faut noter que la forme de l'organisation et les fonctions qui lui sont confiées dans le cadre de différents régimes commerciaux peuvent varier selon la nature, l'identité et le degré d'ambition des parties.

La négociation d'accords commerciaux est généralement un processus conduit par les Membres, ce qui signifie que les décisions importantes sont prises par l'ensemble des parties. En ce qui concerne l'OMC, Thompson et Snidal (2005 : 20) notent qu'« en tant qu'organisation, l'OMC est dominée par les États Membres et n'a qu'une faible bureaucratie, dont le pouvoir de fixation de l'ordre du jour et les ressources sont limités ».

### Gestion des activités de fond dans la durée

Bien que les accords de base en matière de coopération commerciale soient forgés par les États eux-mêmes, ce sont les modalités de fonctionnement du régime qui leur donnent effet dans telle ou telle situation. L'organisation internationale est souvent habilitée à assurer la responsabilité du fonctionnement d'accords intergouvernementaux.<sup>33</sup> Ainsi, au-delà de la médiation pour faire avancer la négociation, elle joue son rôle de gestion du régime de manière discrète et constante. La gestion du régime consiste souvent à mettre en œuvre et à administrer dans la durée l'équilibre de coopération issu d'un accord.<sup>34</sup> L'organisation est le gardien des règles et elle exerce un certain contrôle sur la « dépendance du sentier » de l'accord (Thomson et Snidal, 2005 : 14). Ses actes reflètent le souci d'interpréter l'équilibre de coopération collective, ce qui donne aux parties des informations essentielles sur la manière dont elles sont censées se conformer à l'équilibre de la coopération ; en d'autres termes, cela crée et maintient des attentes partagées. C'est pourquoi la gestion des règles par l'organisation internationale influe sur le comportement et l'interaction des parties.

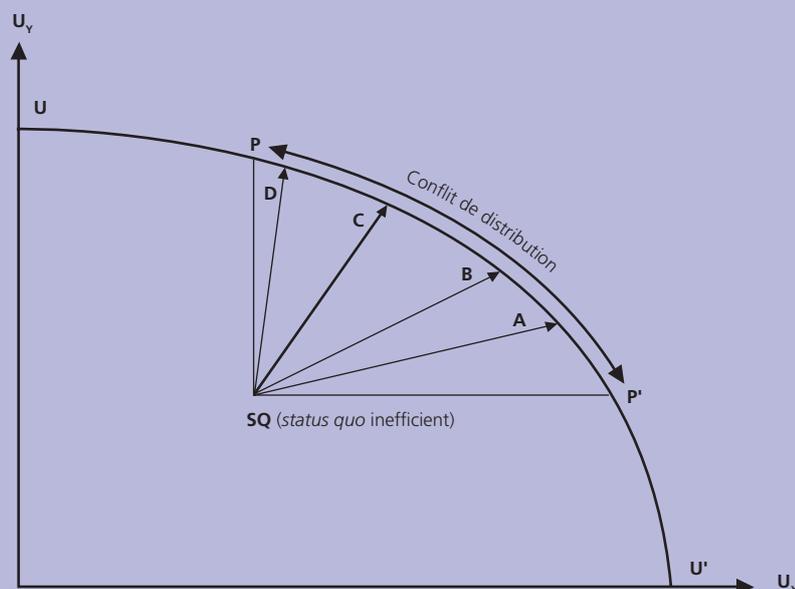
#### **Encadré 5 : Le rôle des organisations internationales dans la recherche du sentier d'équilibre**

Pour illustrer comment les organisations internationales peuvent aider les parties à une négociation à trouver le sentier d'équilibre dans un cadre de coopération, il faut examiner le graphique ci-dessous, où l'utilité de deux pays ( $X$  et  $Y$ ) est représentée sur les axes  $U_x$  et  $U_y$ . Les deux pays considèrent que le *statu quo* (point  $SQ$ ), c'est-à-dire la non-coopération, est inefficace et qu'ils peuvent améliorer leur bien-être en coopérant. Supposons que les parties comprennent tous les détails de la courbe de possibilité du contrat  $UU'$  (correspondant à tous les contrats efficaces). Chaque point sur la courbe  $PP'$  (correspondant à un résultat de coopération unique) améliore mutuellement le bien-être, puisque chaque acteur améliore sa situation sans nuire à celle de l'autre. En principe, les solutions entre  $P$  et  $P'$  sont acceptables pour les deux parties. Toutefois, la partie  $X$  préfère un accord situé le plus à droite possible de  $P$  (de préférence, au point  $P'$ ), alors que le bien-être de la partie  $Y$  augmente si le point d'accord se situe vers le haut (de préférence, au point  $P$ ). En présence d'équilibres multiples, les deux parties sont en désaccord sur le résultat de coopération à choisir (représenté schématiquement par les points  $A$ ,  $B$ ,  $C$  et  $D$ ). Dans ce conflit de distribution, le marchandage peut durer longtemps, ce qui limite les gains de la coopération et absorbe des ressources (Fearon, 1998). Le risque que la négociation ait un coût élevé, ou même échoue, rend nécessaire l'intervention d'une organisation internationale. Les parties contractantes décident donc de s'en remettre à une tierce partie impartiale pour déterminer le résultat optimal au sens de Pareto. L'organisation internationale suggère un point d'équilibre (en l'occurrence le point  $C$ ) qui est ensuite accepté comme point de convergence.

<sup>33</sup> « Il est beaucoup plus efficace de laisser à une organisation internationale le soin de traiter des questions moins importantes plutôt que d'engager une négociation directe entre États dont le coût est beaucoup plus élevé que les gains potentiels » (Thompson et Snidal, 2005 : 13).

<sup>34</sup> Comme l'accord commercial ne peut pas préciser tous les détails de la coopération, une organisation commerciale peut avoir pour tâche de combler les lacunes qui apparaissent au fil du temps, d'interpréter et d'appliquer les règles lorsqu'il y a des ambiguïtés (en précisant quel comportement est admissible), de gérer les situations imprévues ou de traiter les nouvelles questions qui se posent.

### Conflit de distribution dans un accord de coopération



Source: Analyse graphique effectuée par les auteurs, d'après Powell, 1994.

Ce graphique est très schématique. Il ne concerne que deux acteurs qui sont pleinement informés des modalités de leur coopération. Le rôle de l'organisation internationale dans l'établissement d'un équilibre est encore plus important s'il y a de nombreux acteurs, de nombreuses questions à négocier et un environnement très évolutif. Dans ces conditions, le nombre de possibilités de coopération explose. Dans le même temps, la complexité croissante et la grande volatilité des préférences des parties réduisent le degré de certitude, de sorte que de nombreux pays ne pourront plus distinguer la frontière de Pareto. Tout cela accroît le désaccord entre les parties sur la distribution. C'est pourquoi, dans des situations où il y a des équilibres multiples et un grand nombre de parties hétérogènes, les signataires ont intérêt à créer une institution dont la mission sera de sauvegarder les résultats correspondant à la frontière de Pareto (c'est-à-dire de veiller à ce qu'aucune partie ne détourne le processus à son profit et à ce qu'aucun détail important ne soit négligé) et de suggérer les possibilités de coopération qui répondent le mieux à l'intérêt collectif. Si ce processus est perçu comme neutre, équitable et légitime, le résultat proposé deviendra un point de convergence et l'équilibre améliorant le bien-être sera établi. Même si un pays est perdant sur un aspect du contrat, il continuera de soutenir la coopération s'il pense en retirer un gain global.

### Centralisation des activités (soutien du régime)

Les organisations internationales ont aussi pour rôle de centraliser les activités collectives au moyen d'une structure organisationnelle concrète et stable et d'un dispositif d'appui administratif (Koremenos et al., 2001 ; Abbott et Snidal, 1998). Comme nous l'avons vu dans la section B.1.b) ci-dessus, les États délèguent des pouvoirs à l'organisation internationale dans le but de réduire les coûts de transaction et d'accroître l'efficacité générale. Lorsqu'ils mettent leurs ressources en commun, les organisations internationales peuvent améliorer plus efficacement la qualité et la diffusion de l'information, effectuer des recherches de base et fournir une assistance technique. Cette fonction de soutien est essentiellement passive. Mais, la centralisation peut aussi « accroître » l'aptitude de l'organisation à influencer sur les interprétations, l'environnement et les intérêts des États (Abbott et Snidal, 1998 : 5).

### Surveillance et maintien de l'équilibre

Comme nous l'avons plus haut (sous-section 1.b)), un élément important de la fonction de gestion du régime consiste dans le règlement des différends et la surveillance des politiques commerciales des parties. Ces tâches sont importantes pour maintenir un équilibre de coopération stable.

Chaque fois que des circonstances imprévues exigent une réinterprétation du contrat, qu'il y a des lacunes dues à l'impossibilité de s'entendre *a priori*, ou que des ambiguïtés dans les textes ou un comportement opportuniste provoquent un différend commercial entre les parties, l'organisation est chargée d'imposer (du moins temporairement) un équilibre induit par la structure. En tant qu'arbitre et organe de règlement des différends, son rôle est non pas de limiter les prérogatives des États, mais d'offrir aux parties un point focal pour orienter leur comportement jusqu'à ce que le différend soit réglé par une instance intergouvernementale. Dans cette fonction, l'organisation internationale est guidée par l'esprit collectif (buts et objets de l'accord) et est liée par son mandat. Son rôle est de protéger les États les plus faibles, de limiter l'influence des acteurs qui menacent l'intérêt collectif et de faire respecter les règles générales du droit international. L'examen des politiques publiques est un autre aspect important du maintien de l'équilibre. En l'absence de pouvoirs exécutifs, cela implique essentiellement la création et la diffusion d'informations.

Pour préserver son autonomie, l'organisation internationale doit être perçue comme un acteur neutre (Milgrom et al., 1990; Greif et al., 1994). Si elle semble être sous l'emprise d'une ou plusieurs parties, sa réputation en tant que source d'informations et d'avis fiables et crédibles diminue aux yeux des autres parties.

### Évolution du régime

Un apport important (quoique controversé) de la théorie constructiviste est que, par le développement de compétences et de réseaux de communication spécifiques, les organisations internationales peuvent avoir une influence sur les programmes et les objectifs (Cohen et al., 1972; Cyert et March, 1963). En tant que « créatrices de sens et d'identité » (Olsen, 1997), elles façonneraient la perception, le discours, les normes et les valeurs internationaux (Finnemore, 1996; Finnemore et Sikkink, 2001). Il importe de souligner que c'est par un choix délibéré des pays qu'une organisation internationale est chargée de déterminer le sentier d'équilibre d'une manière qui soit compatible avec l'intérêt collectif. L'évolution du régime ne se fait pas de manière exogène mais elle est liée à la relation mandant-agent et aux intérêts des Membres. Comme le disent Abbott et Snidal (1998: 25), « la création et le développement des organisations internationales sont souvent le fruit de décisions délibérées des États qui souhaitent modifier l'environnement mutuel et donc se transformer eux-mêmes. Les organisations internationales peuvent avoir sur les intérêts et les valeurs des États une influence qui n'est pas totalement prévisible. Il importe cependant de souligner que ces processus sont engagés et façonnés par les États et qu'ils sont encadrés par des procédures institutionnelles ».

L'évolution d'un régime a généralement pour but d'approfondir la coopération. À cette fin, l'organisation internationale s'efforce de modifier le contexte politique, normatif et intellectuel des relations entre États. Ses principaux moyens d'influence sont l'engagement personnel de ses fonctionnaires (en tant que médiateurs dans des négociations et en tant que membres éminents d'une communauté « épistémique » dont le but est de transmettre de nouvelles idées), l'assistance technique, la collecte et la création d'informations et la recherche.<sup>35</sup>

### *iii) La problématique du contrôle – L'équilibre entre autonomie et surveillance*

Les actionnaires d'une société confient habituellement des pouvoirs importants à ses dirigeants, qui exercent leur autonomie sous la surveillance des propriétaires de l'entreprise. Il en va de même pour les organisations internationales (Thompson et Snidal, 2005). Comme nous l'avons vu, les États confèrent

<sup>35</sup> La légitimité de l'organisation internationale chargée de gérer l'évolution du régime découle de son caractère inclusif, de sa neutralité et de sa compétence technique.

aux organisations internationales une certaine autonomie car cela leur permet d'atteindre un niveau de coopération qui serait autrement impossible en raison des conflits de distribution qui les opposent.

La question qui se pose donc aux signataires d'un accord commercial est de savoir quel degré d'autonomie il convient de conférer à une organisation internationale et dans quelle mesure son action doit être surveillée par les parties, individuellement ou collectivement. Les États hésitent à leur accorder une trop grande autonomie car cela peut engendrer des « coûts de souveraineté » (politiques indésirables, décisions défavorables dans les différends ou, tout simplement, perte de contrôle) (Thompson et Snidal, 2005 : 16). Toutefois, un contrôle individuel implique le sacrifice d'avantages collectifs. En effet, dans ce cas, l'autonomie de l'organisation internationale procure moins d'avantages – elle risque de ne pas pouvoir atteindre les objectifs pour lesquels elle a été créée. En outre, un contrôle individuel peut susciter l'hostilité des autres Membres, qui auront moins confiance dans une institution soumise à l'influence de certains d'entre eux. En revanche, un contrôle collectif plus rigoureux<sup>36</sup> accroît les coûts de souveraineté pour les Membres car les décisions sont prises à la majorité et le processus décisionnel prend du temps (c'est le problème même de l'« action collective » qui a motivé la création de l'organisation internationale). En bref, un pays ne peut jamais bénéficier des avantages de l'autonomie d'une organisation internationale tout en exerçant sur elle un contrôle pleinement satisfaisant. C'est pourquoi un accord commercial représente toujours un équilibre délicat entre les intérêts individuels, l'intérêt collectif et l'intérêt distributionnel, à court terme et à long terme.

Cela implique-t-il que le problème du glissement incontrôlé de la mission de l'organisation internationale vers des domaines non prévus ou non souhaités est inévitable (Barnett et Finnemore, 2004)? Probablement pas. Deux facteurs importants maintiennent l'autonomie d'une organisation internationale dans des limites raisonnables. Premièrement, les mécanismes de contrôle collectif et les intérêts de la majorité peuvent éviter une dérive éventuelle. Deuxièmement, l'autonomie de l'organisation est naturellement limitée par la nécessité de préserver l'équilibre de la coopération en veillant à ce qu'aucune partie ne soit tentée de s'en retirer (partiellement).

### Encadré 6 : L'OMC est-elle un bien public ?

Certains pensent que les pays qui n'auraient jamais pu concevoir un accord commercial détaillé retirent des avantages de l'existence d'un tel accord. À cet égard, il s'agit de savoir si les accords commerciaux – et en particulier l'Accord sur l'OMC qui est le principal exemple d'accord commercial multilatéral – fournissent des biens publics à la communauté internationale.

Les biens publics sont généralement définis par la double caractéristique de non-rivalité dans la consommation et de non-exclusivité.<sup>37</sup> Comme l'Accord sur l'OMC s'applique exclusivement aux Membres et, partant, a un caractère exclusif, il est peut-être plus judicieux de se demander si l'OMC n'est pas plutôt une sorte de bien de club.<sup>38</sup>

Robert Staiger (2004) fait valoir que la création et le maintien de l'OMC présentent certaines caractéristiques importantes d'un bien public mondial, mais que son utilisation par les gouvernements Membres n'a pas nécessairement ces caractéristiques. Selon lui, le principal problème de l'action collective réside dans la création et le maintien de l'institution en tant que cadre efficace pour les

<sup>36</sup> Les mécanismes de contrôle collectif sont les organes de surveillance, les règles de vote, le contrôle budgétaire et le contrôle des dirigeants de l'organisation (par exemple la sélection des hauts fonctionnaires).

<sup>37</sup> La non-rivalité signifie que la consommation d'un bien par une personne ne réduit pas la quantité de ce bien pouvant être consommée par d'autres. La non-exclusivité signifie qu'il est impossible d'empêcher des personnes de consommer le bien en question. L'air est souvent cité comme exemple de bien public (pur). Pour des raisons liées à la dynamique de l'action collective et aux défaillances du marché, les biens publics sont souvent fournis par la société dans son ensemble (c'est-à-dire par l'État).

<sup>38</sup> Les biens de club sont définis par la non-rivalité dans l'utilisation et par l'exclusivité (voir Aggarwal et Dupont, 1999). L'accès à Internet en est un bon exemple. Certes, comme l'OMC compte 150 pays Membres (au 11 janvier 2007), le cercle des « membres du club » est beaucoup plus large que celui des pays qui n'en font pas partie. Cela ne veut pas dire que l'OMC ne procure aucun avantage non exclusif. On peut dire qu'en promouvant la paix mondiale, la primauté du droit, ou la stabilité et la prévisibilité du commerce international, l'OMC apporte certains avantages aux non-Membres.

négociations entre les gouvernements Membres. Toutefois, la façon dont les Membres utilisent ce cadre de négociation en fait plus un bien privé.<sup>39</sup>

Les arguments de Staiger mettent en évidence deux aspects importants qui sont utiles pour l'analyse générale des accords commerciaux en tant que biens publics. Premièrement, l'auteur précise que son argumentation s'inscrit dans le cadre strict de la théorie des termes de l'échange. Deuxièmement, il insiste sur la distinction entre la justification d'un accord (l'OMC en tant que cadre de négociation et de coopération) et la justification de la création d'une organisation. Cela résume bien les préoccupations centrales exposées dans la section B (examen des diverses justifications de la coopération commerciale) et dans la section C.1 (explication de l'existence d'organisations commerciales formelles).

### La coopération commerciale est-elle un bien de club ?

L'argument de Staiger selon lequel la coopération commerciale effective est un bien privé dont jouissent deux ou plusieurs partenaires commerciaux importants est exact du point de vue de la théorie des accords commerciaux fondée sur les termes de l'échange, qui considère principalement la libéralisation tarifaire réciproque. Mais s'applique-t-il aussi dans les domaines de l'OMC où il n'y a pas de réductions tarifaires réciproques, comme les ADPIC et les MIC ? Si l'on considère l'OMC comme un instrument d'engagement, dès lors qu'il existe, chaque partie à un accord commercial peut ancrer ses décisions de politique commerciale interne dans l'accord commercial externe, sans que cela lui coûte quoi que ce soit. Abstraction faite des considérations économiques, l'examen des justifications d'un accord commercial exposées dans la littérature sur les relations internationales et le droit international montre que les avantages d'un accord commercial multilatéral peuvent effectivement profiter à tous les signataires (voire même aux non-Membres), quel qu'ait été leur rôle dans les négociations initiales. Si l'on considère que la décision de coopérer est motivée par des considérations telles que la création de blocs, la promotion de la paix ou la promotion d'un ordre commercial mondial libéral, on ne peut guère dire que l'OMC est un bien privé. En outre, la coopération commerciale considérée comme une constitution mondiale visant à instituer un ordre commercial fondé sur des règles (comme le soutiennent certains juristes) peut aussi procurer des avantages aux petits pays Membres qui sont restés en retrait dans les négociations initiales.

### L'Organisation est-elle un bien de club ?

Sous l'égide de l'OMC, tous les pays signataires jouissent des mêmes droits en tant que Membres (y compris un droit de veto *de facto*) et ont également accès aux services de l'Organisation. Les juristes affirment depuis longtemps que les droits et obligations énoncés dans le cadre de l'OMC (codifiés sous la forme de règles)<sup>40</sup> s'appliquent *erga omnes partes*, c'est-à-dire à l'ensemble des Membres (Pauwelyn, 2001). Le principe *erga omnes partes* s'applique tout autant aux engagements de libéralisation du commerce non discriminatoire qu'aux recommandations des groupes spéciaux ou aux prescriptions en matière d'information et de transparence – qui valent pour l'ensemble des Membres et non bilatéralement entre grands pays.<sup>41</sup> Il est donc sans doute juste de dire que tous les Membres de l'OMC tirent profit de ce précepte juridique. La section C.1 a passé en revue les nombreuses fonctions qu'une organisation commerciale indépendante peut exercer au bénéfice de ses Membres. Lorsqu'elle fournit des services (information, règlement des différends, assistance commerciale, moyens de négociations,

<sup>39</sup> Comme nous l'avons vu dans la section B, cela tient à ce que les Membres qui utilisent l'OMC pour sortir du dilemme du prisonnier lié aux termes de l'échange peuvent internaliser tous les avantages résultant de leurs négociations. Deux pays qui négocient des réductions tarifaires non discriminatoires sur la base de la réciprocité parviennent à accroître la compétitivité de leurs secteurs d'exportation, qui sont donc mieux placés pour tirer parti de l'amélioration de l'accès au marché de leur partenaire commercial découlant de la libéralisation de ce marché.

<sup>40</sup> Les sous-sections 2 à 5 ci-après examineront les principales règles devant figurer dans tout accord commercial.

<sup>41</sup> Par exemple, comme nous l'avons vu dans la sous-section 5 ci-dessus, les pays économiquement petits bénéficient de la clause NPF, même si, par leur comportement, ils ne peuvent pas influencer sur les prix mondiaux. On peut citer d'autres exemples comme la prohibition généralisée des obstacles non tarifaires (notamment dans l'Accord SPS), ou les dispositions relatives à la notification et à la transparence qui améliorent l'efficacité de l'ensemble du système commercial.

etc.), l'organisation ne fait aucune discrimination entre les pays et, partant, elle constitue un bien commun pour tous ses Membres. Pour conclure, il est probablement juste de dire que l'OMC, en tant qu'enceinte de négociation et organisation commerciale formelle, est un bien de club, procurant des avantages considérables même aux Membres qui ne peuvent pas participer activement à toutes les négociations ou qui n'ont pas encore pris d'engagements importants en matière de libéralisation tarifaire dans le cadre des différents cycles de négociations commerciales.

## d) Résumé : le rôle des institutions

Dans cette section, nous avons examiné un aspect important de la conception des traités, à savoir pourquoi les parties à des accords commerciaux cèdent en général une part de leur souveraineté et confèrent à une institution des pouvoirs et des compétences décisionnelles. Quelle est la différence entre une organisation commerciale formelle et d'autres mécanismes de coopération, tels que la coopération décentralisée, les contrats tacites et les contrats *ad hoc* ? Si nous supposons que les pays concluent des accords commerciaux essentiellement pour surmonter des externalités économiques et politiques transfrontières, nous pouvons alors conclure sans risque que les institutions sont importantes pour au moins quatre grandes raisons.<sup>42</sup>

Premièrement, les institutions préparent le terrain pour la coopération commerciale. L'analyse des approches non économiques des institutions a montré que les institutions commerciales formelles peuvent contribuer grandement à l'établissement des conditions générales de la coopération commerciale. Elles peuvent d'abord promouvoir des relations pacifiques entre les pays, faciliter l'élaboration de normes et de valeurs communes et aider les pays ayant des préférences hétérogènes à trouver un équilibre de coopération.

Deuxièmement, les institutions accroissent l'efficacité transactionnelle. La création d'un organisme neutre pour administrer et surveiller les relations commerciales augmente l'efficacité du commerce international. Il a été souligné que les institutions peuvent réduire sensiblement les coûts de transaction et améliorer la transparence en produisant des informations et en les diffusant aux Membres.

Troisièmement, les institutions veillent au respect des « règles du jeu » explicites. Même s'il n'y a pas d'organisme supranational chargé de faire appliquer les règles du commerce international, les institutions peuvent aider à donner du poids aux règles et procédures convenues. En veillant au respect des procédures et des délais, en informant les parties des violations du traité, en facilitant le règlement des différends, en assurant conciliation et arbitrage et en surveillant en permanence l'application des règles expresses du traité, elles contribuent beaucoup à la prévisibilité et à la stabilité de l'ordre commercial international.

## 2. LA LIBÉRALISATION COMMERCIALE

### a) La libéralisation réciproque

Comme nous l'avons vu dans la section B ci-dessus, la coopération commerciale internationale est un moyen de sortir du dilemme du prisonnier lié aux termes de l'échange et de desserrer les contraintes d'économie politique pesant sur les dirigeants au niveau national. La coopération permet aux pays de ramener la protection à un niveau inférieur à celui qu'ils auraient choisi individuellement. Le processus qui permet d'obtenir ce résultat, c'est-à-dire d'accroître les échanges internationaux et le bien-être des pays, est la libéralisation réciproque.

<sup>42</sup> Une question importante n'a pas été incluse dans le champ de notre discussion : celle du rôle joué par les institutions si l'on assouplit le principe général selon lequel les gouvernements nationaux sont des acteurs unitaires (ou monolithiques). Une entité gouvernementale (par exemple l'exécutif) peut alors conférer à un organisme extérieur (organisation internationale) des pouvoirs importants afin d'empêcher d'autres organismes nationaux (par exemple le législatif) de torpiller ou de retirer des engagements antérieurs. De même, on peut assouplir l'idée qu'une organisation internationale est un acteur unitaire (Elsig, 2007). En général, l'utilisation de modèles mandant-agent plus complexes faisant intervenir des mandants nationaux multiples et des agents institutionnels multiples ouvre un champ de recherche prometteur sur la nature et les fonctions des organisations internationales (voir, par exemple, Hawkins et al., 2006 ; ou Checkel, 2007).

La libéralisation réciproque signifie que les parties à un accord commercial doivent réduire mutuellement le niveau de protection pour le ramener au-dessous du point de départ (suboptimal) du dilemme du prisonnier. La nature de cette réduction peut être définie en termes généraux ou de manière plus précise. D'après Mayer (1981), la libéralisation réciproque équivaut à un déplacement vers le « point d'efficacité ».<sup>43</sup> Il n'est pas nécessaire, à ce stade de la coopération, que les termes de l'échange soient les mêmes que ceux qui existaient au point du dilemme du prisonnier. Selon Bagwell et Staiger (2002), non seulement les pays sont obligés d'atteindre le point d'efficacité, mais encore ils doivent conclure des accords de libéralisation réciproque qui ne modifient en rien leurs termes de l'échange. La réduction coordonnée de la protection par toutes les parties à la négociation augmente le volume des échanges, ce qui accroît le bien-être pour tous. De surcroît, le fait que les termes de l'échange restent inchangés signifie que cette expansion du commerce ne s'accompagne pas d'une modification des prix mondiaux qui lèserait l'une des parties. Par contre, la réduction unilatérale des droits de douane par l'une des parties à la négociation entraînerait une détérioration de ses termes de l'échange, dont elle pâtirait. Cela explique en partie le comportement apparemment mercantiliste des gouvernements dans les négociations commerciales, c'est-à-dire le fait qu'ils résistent à l'ouverture de leur marché tout en cherchant à obtenir celle des marchés de leurs partenaires.

S'il n'y a que deux parties à la négociation, la réduction des droits de douane offerte par un pays est manifestement censée s'appliquer à l'autre partie. S'il y a plus de deux parties, comment la libéralisation réciproque devrait-elle se faire ? Faut-il que chaque pays fasse des offres différentes à ses partenaires en matière d'accès aux marchés ou qu'il fasse une seule offre qui concernerait tous ses partenaires sans discrimination ?<sup>44</sup>

L'efficacité exige que, dans un cadre multilatéral, la libéralisation réciproque soit non discriminatoire (Bagwell et Staiger, 2002). Si un pays fait une discrimination entre ses partenaires en appliquant des taux de protection différents, les « prix mondiaux » (ou termes de l'échange) seraient différents pour chacun d'eux. Cela permettrait à des sous-groupes de pays de tirer de la libéralisation réciproque des avantages opportunistes, au détriment des non-participants dont les termes de l'échange se détérioreraient.

Donc, pour sortir pleinement du dilemme du prisonnier dans une négociation entre plusieurs pays, il faut que la libéralisation soit à la fois réciproque et non discriminatoire. Le rôle du principe de non-discrimination est de faire en sorte que toutes les externalités des termes de l'échange soient transmises uniquement à travers un prix mondial unique. Le rôle de la libéralisation réciproque est de faire en sorte que le prix mondial (termes de l'échange) reste inchangé même si les réductions tarifaires mutuelles accroissent le volume des échanges et le bien-être.

Les approches de la coopération commerciale internationale du point de vue de l'économie politique peuvent aussi apporter un soutien à la libéralisation réciproque. En effet, celle-ci incite les exportateurs d'un pays à plaider pour une libéralisation accrue des échanges qui est pour eux le moyen d'obtenir un meilleur accès aux marchés extérieurs. Cela crée un contrepoids au secteur concurrençant les importations, réduisant ainsi l'influence politique de ces producteurs nationaux.

Bien que l'analyse de la libéralisation réciproque soit souvent fondée sur les taux de droits, ce n'est pas le seul instrument de politique qui peut être employé. La littérature théorique (Mayer, 1981 ; Bagwell et Staiger, 2002) montre que d'autres instruments, comme les subventions à l'importation, seraient nécessaires pour obtenir le résultat de coopération, et qu'une taxe à l'exportation aurait le même

<sup>43</sup> Il s'agit de résultats efficaces au sens de Pareto, c'est-à-dire que l'amélioration du bien-être d'un pays ne peut se faire qu'au détriment du bien-être de son partenaire. Le point est caractérisé par les tangentes des courbes de bien-être (définies par rapport aux instruments de politique générale) des parties à la négociation.

<sup>44</sup> Nous analyserons plus en détail le principe NPF ou principe de non-discrimination tel qu'il est appliqué dans le cadre du GATT/de l'OMC.

effet qu'un droit de douane sur le commerce et sur la répartition des ressources (Lerner, 1936).<sup>45</sup> La libéralisation réciproque doit donc être analysée à la lumière d'un ensemble plus large d'obstacles au commerce (contingents ou interdictions d'importer) – mesures parfois plus restrictives que les droits de douane – que les pays pourraient réduire mutuellement.

### *i) La libéralisation réciproque dans le cadre multilatéral*

Bagwell et Staiger (2002) ont défini la libéralisation réciproque dans le cadre du GATT comme un ensemble de réductions des droits de douane qui modifie le volume des importations de chaque pays autant que le volume de ses exportations. On peut démontrer que cela équivaut à un ensemble de réductions tarifaires qui laisserait inchangé le prix mondial (et donc les termes de l'échange).<sup>46</sup>

Barton et al. (2006) décrivent la réciprocité dans le cadre du GATT/de l'OMC comme l'équivalence de la valeur des échanges résultant de l'accès aux marchés. Ils décrivent comme suit le comportement des négociateurs dans le premier cycle des négociations qui, selon eux, est ensuite devenu la norme<sup>47</sup> :

« Les pourparlers de Genève ont commencé par l'échange entre les pays de demandes de concessions pour différents produits. Cela a été suivi par la présentation à chaque pays d'une liste des concessions que les autres étaient disposés à lui accorder. On s'attendait à ce que les pays équilibrent la valeur des concessions en accordant un accès à leur marché de valeur équivalente. »

La réciprocité est un critère explicite dans l'article XXVIIIbis (Négociations tarifaires) du GATT, et donc dans les négociations sur la libéralisation multilatérale du commerce, mais ni le GATT ni l'AGCS n'en donnent une définition précise, de sorte que le concept reste ambigu. Outre l'article XXVIIIbis du GATT, beaucoup d'autres dispositions du GATT et de l'OMC, concernant toutes les marchandises (agricoles et non agricoles) et les services, pourraient être jugées pertinentes pour la libéralisation (voir l'encadré 7). Cela a amené des observateurs de longue date du GATT/de l'OMC à mettre l'accent sur l'aspect politique de la réciprocité, qui est une notion quelque peu subjective. Jackson (1997) considère que l'évaluation de la réciprocité par les gouvernements dans les négociations sur l'accès aux marchés fait intervenir un jugement politique. Finger (2005) a tendance à mettre en doute la définition théorique de Bagwell et Staiger. Selon lui, la réciprocité dans le cadre du GATT/de l'OMC suppose un résultat que chaque Membre considère comme avantageux, quel que soit le critère qu'il retient. Il se réfère à un premier rapport d'un groupe de travail du GATT qui avait déclaré, en réponse à la proposition d'établir des règles pour l'évaluation des concessions, que les « gouvernements participant aux négociations devraient rester totalement libres d'adopter la méthode qui leur paraît la plus appropriée pour estimer la valeur des réductions et consolidations de droits ». <sup>48</sup>

<sup>45</sup> L'idée qu'une taxe à l'exportation aurait le même effet qu'un droit de douane (théorème de la symétrie de Lerner) peut être formulée dans le contexte d'un monde où seulement deux produits seraient échangés, un produit x (produit exportable) et un produit m (produit importable). Dans ce monde simplifié, la répartition des ressources dépend uniquement du prix relatif des deux produits ( $P_m/P_x$ ). Un droit de douane réduit les importations et augmente le prix intérieur des produits qui concurrencent le produit importé. Cela entraîne une réaffectation des ressources du secteur exportateur vers le secteur qui concurrence les importations. De ce fait, la production du secteur exportateur diminue tandis que celle du secteur concurrençant les importations augmente. En conséquence, non seulement le droit de douane réduit les importations mais encore il réduit aussi les exportations en raison de la réaffectation des ressources qu'il induit. On peut arriver au même résultat avec une taxe à l'exportation. Celle-ci réduit les exportations et le prix intérieur du produit exportable, ce qui entraîne une réaffectation analogue des ressources. La production du secteur en concurrence avec les importations augmente et les importations diminuent en conséquence. Une subvention à l'importation accroît les importations et réduit le prix intérieur du produit qui concurrence les produits importés. Cela entraîne une réaffectation des ressources du secteur en concurrence avec les importations vers le secteur exportateur. Ainsi, la production du premier diminue tandis que celle du second augmente. En conséquence, les exportations augmentent elles-aussi. La subvention à l'importation a donc pour effet non seulement d'accroître les importations, mais aussi d'accroître les exportations, en raison de la réaffectation des ressources qu'elle entraîne. On peut obtenir le même résultat avec une subvention à l'exportation. Celle-ci augmente les exportations et le prix intérieur du produit exportable, ce qui entraîne une réaffectation des ressources du secteur en concurrence avec les importations vers le secteur exportateur. La production du premier diminue et les importations augmentent.

<sup>46</sup> Pour cela, il faut que le commerce entre les parties soit équilibré avant le début de la réduction mutuelle des droits de douane.

<sup>47</sup> Voir Barton et al. (2006), page 39.

<sup>48</sup> Voir Finger (2005), page 30.

### Encadré 7 : Dispositions des accords multilatéraux relatives à la libéralisation

L'article XXVIII*bis* du GATT établit un mécanisme pour la conduite périodique, par les Membres, de « négociations visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle du niveau général des droits de douane et des autres impositions perçus à l'importation... ». Les négociations peuvent avoir pour objet l'abaissement des droits, la consolidation des droits au niveau existant ou l'engagement de ne pas porter au-delà de niveaux déterminés tel ou tel droit ou les droits moyens frappant certaines catégories de produits.

Il faut noter deux points concernant l'article XXVIII*bis*. Premièrement, cet article mentionne la consolidation des droits à des niveaux déterminés suggérant que l'engagement de consolider les droits a une valeur intrinsèque pour les parties, point que les théories économiques sur le GATT axées sur les termes de l'échange ont généralement négligé.<sup>49</sup> Deuxièmement, il ne mentionne pas le libre-échange comme un objectif évoquant seulement la « réduction substantielle » des droits.

Les dispositions relatives aux subventions figurent à l'article XVI du GATT et dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC). L'article XI du GATT interdit le recours à des restrictions quantitatives – contingents, licences d'importation, etc. – pour limiter les échanges et prescrit au contraire l'utilisation de droits d'importation, de taxes ou d'autres impositions. On pourrait penser que cet article traite moins de la libéralisation que de l'efficacité<sup>50</sup>, voire de la transparence. Mais il y a de bonnes raisons de penser que, du moins pendant les dix premières années du GATT, l'élimination des restrictions quantitatives était un outil essentiel pour la libéralisation des échanges. Dans l'immédiat après-guerre, les principaux obstacles au commerce international étaient non pas les droits de douane, mais les contingents, les prohibitions à l'importation et le contrôle des changes (voir la section D). En obligeant les gouvernements à abandonner ces mesures, le GATT a donné une vigoureuse impulsion à la libéralisation des échanges. Ensuite, les consolidations tarifaires négociées durant les premiers cycles de négociations ont empêché les gouvernements de revenir en arrière en majorant leurs droits de douane.

L'Accord sur l'agriculture a été conçu pour engager un processus de réforme du commerce des produits agricoles, consistant en une réduction progressive du soutien et de la protection de l'agriculture. Les articles IV, VI et VIII de l'Accord concernent respectivement l'accès aux marchés, le soutien interne et la concurrence à l'exportation.

Enfin, l'article XIX de l'AGCS dispose que les Membres de l'OMC engageront des séries de négociations successives « en vue d'élever progressivement le niveau de libéralisation » du commerce des services. Comme dans le cas du GATT, le but n'est pas le libre-échange, mais la libéralisation progressive.

La réciprocité dans le cadre du GATT/de l'OMC a été affaiblie aussi dans le cas des pays en développement par le principe du traitement spécial et différencié (on trouvera dans la section D une analyse plus détaillée du traitement spécial et différencié, allant au-delà de ses liens avec la libéralisation réciproque). Ce principe a entraîné une dilution de la réciprocité qui a deux aspects. Le premier est lié à l'octroi aux pays en développement d'un accès aux marchés non réciproque dans le cadre d'arrangements tels que le Système généralisé de préférences (SGP). Le deuxième consiste à demander aux pays en développement une libéralisation moins poussée que celle qui est exigée des pays développés dans les cycles de négociations multilatérales.

<sup>49</sup> Quelques travaux récents, notamment ceux de Bagwell et Staiger (2005b) et ceux de Maggi et Rodriguez-Clare (2007), tentent d'expliquer la différence entre les taux consolidés et les taux appliqués.

<sup>50</sup> Il existe un taux de droit qui limiterait les importations au même niveau qu'une restriction quantitative, par exemple au niveau Q. Si les courbes de la demande et de l'offre s'inversent, un droit qui permet en moyenne d'importer au niveau Q réduit le bien-être moins qu'une restriction quantitative.

Si la présente analyse a porté essentiellement sur les réductions tarifaires mutuelles, il ne faut pas oublier que la libéralisation dans le cadre du GATT implique non seulement la réduction des taux de droits, mais aussi leur consolidation. Les parties contractantes au GATT et les Membres de l'OMC ont attaché autant d'importance à l'engagement juridique de ne pas relever les droits au-delà d'un certain niveau et à la sécurité de l'accès aux marchés que cela implique qu'à la réduction des droits. Nous examinerons de plus près, dans la section D, ce que le GATT/l'OMC a accompli en matière de libéralisation grâce à la sécurité résultant des consolidations et à l'amélioration de l'accès aux marchés résultant de la réduction de la protection.

## ii) *La libéralisation réciproque dans les accords commerciaux régionaux*

Comment la libéralisation du commerce est-elle envisagée dans les autres accords commerciaux, en particulier dans les accords régionaux? Deux questions sont particulièrement pertinentes à cet égard: Quelle est l'ampleur de la libéralisation? Dans quelle mesure la libéralisation est-elle réciproque?

En général, la libéralisation est beaucoup plus ambitieuse dans le cadre des accords commerciaux régionaux (une analyse de certains des travaux empiriques dans ce domaine figure dans la section D). La plupart de ces accords ont pour objectif d'assurer la liberté du commerce des marchandises sur la base de la réciprocité, ce qui est plus ambitieux que la « réduction substantielle des droits de douane et autres obstacles au commerce », prévue dans l'Accord sur l'OMC. D'après les données empiriques disponibles, les obstacles au commerce des marchandises sont éliminés en grande partie mais il y a des exceptions importantes dans les secteurs sensibles, comme l'agriculture et les textiles et vêtements. Il est plus difficile de savoir dans quelle mesure les obstacles au commerce des services sont effectivement éliminés dans le cadre des accords commerciaux régionaux.

L'engagement d'assurer le libre-échange est aussi clairement basé sur la réciprocité. Il faut noter que les accords commerciaux régionaux ne prévoient pas de traitement spécial et différencié, alors que nombre d'entre eux ont été signés à la fois par des pays développés et des pays en développement. L'élimination des obstacles au commerce doit être réalisée autant par les uns que par les autres. Par conséquent, la diminution de la réciprocité en matière d'accès aux marchés est bien moindre que dans le cadre multilatéral.

## b) **Analyse plus détaillée de la libéralisation du commerce au regard du principe de la nation la plus favorisée (NPF)**

En vertu du principe NPF, chaque Membre accorde aux produits similaires originaires de tous les autres Membres le traitement qu'il accorde à son partenaire commercial le plus favorisé; en d'autres termes, il est interdit aux Membres de faire une discrimination entre leurs partenaires commerciaux. Par conséquent, si un pays améliore les avantages qu'il accorde à un partenaire commercial, il doit accorder le même traitement aux importations de produits similaires en provenance de tous les autres Membres de l'OMC, de manière que tous conservent le statut de « nation la plus favorisée ». Vu son importance capitale dans les négociations commerciales multilatérales, le principe NPF est souvent considéré comme un des piliers de l'OMC.

Jusqu'à présent, la logique de la libéralisation commerciale a été exposée principalement par référence à deux pays seulement. Le fait d'élargir le dilemme du prisonnier lié aux termes de l'échange bilatéraux à un cadre multilatéral complique l'analyse mais ne nie pas la logique de la libéralisation exposée ci-dessus, à savoir que les réductions tarifaires réciproques facilitent l'atténuation mutuelle des effets protectionnistes des politiques commerciales nationales.

Toutefois, la justification de la décision des gouvernements d'établir un cadre de négociation multilatérale fondé sur la libéralisation non discriminatoire ne découle pas directement de cette logique et exige donc une explication. Pourquoi les gouvernements se sont-ils engagés à étendre à tous les Membres de l'OMC les concessions accordées à un seul partenaire commercial? Quels avantages retirent-ils du fait de s'imposer eux-mêmes cette obligation?

La présente sous-section expose le principe NPF sous l'angle historique et sous l'angle théorique. De plus, elle examine la justification des exceptions au principe NPF prévues dans le GATT, qui prévoit la possibilité de conclure des accords commerciaux régionaux discriminatoires et d'accorder aux pays en développement un traitement spécial et différencié.

### *i) Le principe NPF avant le GATT*

L'inclusion dans les accords commerciaux de clauses prévoyant un traitement non discriminatoire remonte au XII<sup>e</sup> siècle et, l'expression « nation la plus favorisée » a été employée pour la première fois à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle.<sup>51</sup> L'apparition de cette notion a résulté du déclin du mercantilisme et du souhait de relier les traités commerciaux dans le temps et dans l'espace. Dans la période qui s'est écoulée jusqu'à la formation du GATT, des accords commerciaux NPF bilatéraux et plurilatéraux ont été établis en utilisant à la fois la forme conditionnelle du traitement NPF, c'est-à-dire que les concessions étaient accordées moyennant une compensation adéquate, et la forme inconditionnelle, les concessions étant accordées sans compensation réciproque. La vague de libéralisme qui a déferlé sur l'Europe dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle a généralisé l'emploi de la forme inconditionnelle du traitement NPF. Toutefois, les États-Unis, dont la participation au commerce international était relativement récente, ont conservé à l'époque la forme conditionnelle. Après la Première Guerre mondiale, la demande de produits des États-Unis a considérablement augmenté en Europe. C'est pourquoi, dans les années 20, les États-Unis ont opté pour le traitement NPF inconditionnel, afin d'inciter les autres pays à agir de même à leur égard, de manière à réduire la discrimination à l'encontre de leurs exportations. La version moderne du traitement NPF, consacrée par l'article II du GATT et l'article II de l'AGCS, descend directement des clauses NPF des accords bilatéraux conclus entre les États-Unis et leurs partenaires commerciaux.

Le principe NPF est aussi appliqué dans de nombreux accords commerciaux régionaux. D'ailleurs, il est important de faire une distinction entre le traitement NPF et le multilatéralisme, qui sont parfois confondus, comme l'a fait observer Jackson (1997). Le multilatéralisme est une approche de la négociation internationale qui implique l'interaction de nombreux États-nations. En revanche, le principe NPF est appliqué dans toutes les négociations, qu'elles soient multilatérales, plurilatérales ou bilatérales.

Plusieurs auteurs ont affirmé que le principe NPF apporte des avantages strictement politiques. Par exemple, Jackson (1997) et Pomfret (1997) font valoir que le comportement non discriminatoire atténue les tensions qui pourraient surgir si certains pays étaient exclus des accords commerciaux. Pomfret (1997) note que les fréquentes frictions entre les États-Unis et les nations exclues de leurs accords commerciaux discriminatoires sont l'une des raisons pour lesquelles les États-Unis ont opté pour le traitement NPF inconditionnel après la Première Guerre mondiale. Par ailleurs, Ghosh et al. (2003) affirment que, lorsque les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont commencé à plaider en faveur de la clause NPF, c'était pour éviter que les pays en développement nouvellement indépendants soient tentés d'adopter un régime communiste. On peut donc considérer le traitement NPF comme un outil stratégique des relations internationales.

### *ii) La justification économique du principe NPF*

Les responsables politiques pensent généralement que le principe NPF a aussi une solide justification économique. Cette idée est largement fondée sur l'hypothèse que la discrimination est par essence indésirable. Dans un monde où le libre-échange maximise le bien-être global, il n'y a évidemment pas de place pour des droits de douane, discriminatoires ou non. La question de l'efficacité des droits NPF ne se pose donc que lorsqu'on s'écarte de ce scénario.<sup>52</sup> En pareil cas, il n'y pas d'argument *a priori* en faveur de la non-discrimination en tant qu'élément des tarifs douaniers. Par exemple, la littérature sur la taxation optimale et la littérature sur l'organisation industrielle concernant la discrimination par

<sup>51</sup> Voir US Committee on Finance (1973), *The Most Favoured Nation*, Executive Branch GATT study, No. 9.

<sup>52</sup> Voir Horn et Mavroidis (2001).

les prix expliquent l'une et l'autre pourquoi la discrimination peut être socialement souhaitable.<sup>53</sup> Plus généralement, on peut dire qu'il est plus évident que la discrimination accroîtrait le bien-être. Le fait de reconcer à la non-discrimination pour une politique autorisant la discrimination élimine une contrainte pesant sur la politique tarifaire, et l'optimisation soumise à moins de contraintes ne peut qu'amener à un optimum plus élevé.

Toutefois, Viner (1931) avait déjà fait observer, dans les années 30, que même dans les cas où des droits discriminatoires étaient souhaitables, leur administration était coûteuse car il fallait suivre l'origine des produits. Les règles connexes régissant la délivrance de certificats d'origine, les prescriptions en matière d'expédition directe et les autres procédures administratives pertinentes peuvent avoir un coût élevé, tant pour les entreprises que pour les gouvernements. Ce coût est encore plus élevé pour les produits qui ne sont pas fabriqués en une seule étape car il faut prouver que le produit a subi une transformation suffisante dans le pays partenaire pour bénéficier d'un traitement préférentiel. En revanche, le principe NPF n'oblige pas à suivre l'origine du produit. En simplifiant les formalités douanières, il réduit donc considérablement les coûts d'information et d'administration.

Par ailleurs, Horn et Mavroidis (2001) soutiennent que le traitement NPF évite aux responsables politiques de tomber sous l'emprise des producteurs car il semble qu'une politique commerciale plus « modulée » donne aux groupes d'intérêt la possibilité d'influencer davantage la fixation des droits. D'autres auteurs, comme Grossman et Maggi (1997) et Irwin (2002), soutiennent que le fait de s'engager à appliquer une politique commerciale particulière permet non seulement d'éviter que des minorités politiquement influentes sapent l'action gouvernementale aux dépens d'autres minorités plus faibles mais aussi de réduire l'incitation à exercer des pressions politiques coûteuses.

Bagwell et Staiger (1999a, 2002) avancent un argument fort en faveur du traitement NPF, considérant que celui-ci est nécessaire pour que les gouvernements amorcent le processus de négociation mutuellement bénéfique décrit ci-dessus. Dans les précédentes sections, nous avons montré que la réciprocité est un des piliers du GATT car elle neutralise les effets de la libéralisation sur les termes de l'échange et permet ainsi aux gouvernements de supprimer les droits de douane et de réduire les distorsions internes qu'ils induisent. Un élément essentiel de cette approche est que les effets protectionnistes des politiques commerciales se propagent uniquement par le biais des prix mondiaux. Bagwell et Staiger (1999a, 2002) font valoir qu'en l'absence du principe NPF les politiques commerciales nationales influeraient aussi sur les prix locaux. En conséquence, ils affirment que la clause NPF limite les effets transfrontières de la politique commerciale sur les prix mondiaux, facilitant ainsi la libéralisation réciproque. Si le principe NPF est violé, le principe de réciprocité est affaibli et l'efficacité de l'OMC diminue. L'idée est que, dans un environnement discriminatoire, les gouvernements ne se préoccupent plus seulement du montant total des importations (c'est-à-dire des prix mondiaux) mais se soucient aussi de la part relative des importations provenant de chaque pays fournisseur (c'est-à-dire des prix locaux dans ces pays), car elles sont soumises à des droits différents, ce qui implique des recettes douanières différentes. Cela produit des effets externes sur les prix locaux qui limitent la possibilité d'assurer une réciprocité pour préserver les termes de l'échange. En obligeant les gouvernements à traiter de la même façon tous leurs partenaires commerciaux, le principe NPF élimine la considération des parts relatives des importations dans les décisions gouvernementales, faisant des prix mondiaux le principal sujet de préoccupation. Cela rétablit l'incitation pour les gouvernements à s'engager pleinement dans une libéralisation réciproque.

En outre, Bagwell et Staiger (2002) font valoir que le principe NPF combiné à la réciprocité accroît la stabilité du système commercial multilatéral. Cet argument est fondé sur la possibilité donnée aux Membres de l'OMC de renégocier les consolidations convenues lors d'un précédent cycle de négociations, conformément à l'article XXVIII du GATT. L'Accord impose cependant certaines limites à ce qui peut être obtenu par cette renégociation. Les parties qui souhaitent retirer des concessions doivent offrir aux parties affectées une compensation totale en accordant des concessions pour d'autres marchandises sur

<sup>53</sup> Par exemple, un tarif douanier optimal supposerait une discrimination entre partenaires commerciaux en fonction de l'élasticité de leur offre de produits d'exportation.

une base NPF.<sup>54</sup> Si les parties ne peuvent pas s'entendre sur la compensation, les Membres affectés ont le droit de prendre des contre-mesures en retirant des concessions « substantiellement équivalentes ». L'analyse théorique montre que le principe NPF combiné à cette forme de réciprocité peut rendre impossible la renégociation des accords initiaux. Toutefois, le principe NPF a des effets assez complexes sur le comportement stratégique des négociateurs et sur l'efficacité des résultats négociés, comme le montre l'analyse qui suit.

### Le principe NPF et le processus de négociation

Le raisonnement ci-dessus donne à penser que le principe NPF est un élément essentiel pour faciliter les négociations commerciales multilatérales, mais il a été suggéré qu'il a aussi une influence sur le processus de négociation lui-même. Il peut avoir simultanément trois effets : le contournement de l'érosion des concessions, la temporisation et la resquille. Seul le premier de ces effets peut être utile pour les négociations multilatérales. On pourrait penser que le résultat net de ces trois effets est négatif, mais il importe de souligner que, d'après le raisonnement ci-dessus, les négociations commerciales multilatérales supposent en premier lieu l'existence du traitement NPF.

La logique de l'érosion des concessions a été examinée par plusieurs auteurs.<sup>55</sup> Supposons que les pays A et B conviennent de libéraliser leurs échanges au moyen de concessions tarifaires réciproques. S'ils sont libres d'établir une discrimination entre leurs partenaires commerciaux, il se peut que l'un d'entre eux, par exemple le pays B, conclue ultérieurement un autre accord commercial avec un troisième pays C en lui accordant des concessions plus importantes encore. En pareil cas, les avantages initiaux obtenus par le pays A seront érodés par le détournement des échanges au profit du pays C. Prévoyant cette éventualité, le pays A offrira moins dans la négociation initiale, et la possibilité de conclure un accord commercial sera réduite en conséquence. Le principe NPF limite de deux façons le risque de détournement des concessions.<sup>56</sup> Premièrement, en exigeant du pays B un comportement discriminatoire à l'égard du pays A, il garantit que l'accès au marché négocié par le pays A ne sera pas détourné entièrement par la suite au profit de l'un de ses concurrents. Deuxièmement, si le pays C est lié par le principe NPF, toute concession qu'il offre au pays B doit être accordée à tous ses concurrents. En conséquence, tout accord commercial négocié ultérieurement par le pays B se soldera simplement par une libéralisation réciproque accrue. Cela dissuadera le pays B de conclure des accords successifs et l'encouragera à conclure d'emblée un accord optimal.<sup>57</sup>

Les effets de temporisation et de resquille sont préjudiciables pour les négociations commerciales dans la mesure où ils incitent les pays à ne pas conclure d'accord pour conserver leurs atouts en vue de négociations ultérieures (dans le cas de la temporisation) ou à profiter des avantages résultant de concessions non réciproques qui leur sont accordées par le biais d'accords commerciaux NPF conclus avec d'autres pays (dans le cas de la resquille).

L'effet de temporisation se manifeste lorsque des accords multilatéraux sont négociés successivement. Supposons, par exemple, que les pays A et B engagent des négociations sur une éventuelle libéralisation réciproque, mais que le pays A espère engager ultérieurement des négociations analogues avec le pays C, qui est un plus grand pays. En vertu de la clause NPF, toute concession en matière d'accès aux marchés accordée à un premier partenaire est automatiquement accordée à tout partenaire futur, si bien que la concession accordée par le pays A au pays B s'appliquerait automatiquement au pays C. Dans ces conditions, le pays A offrira au pays B une concession limitée pour ne pas affaiblir sa position dans ses négociations ultérieures avec le pays C.<sup>58</sup> Cela empêche de conclure des accords commerciaux à chaque

<sup>54</sup> Bown (2004) a vérifié de manière empirique dans quelle mesure cette forme de réciprocité est pratiquée.

<sup>55</sup> Voir Ethier (2004), Schwartz et Sykes (1997) et Bagwell et Staiger (2004a).

<sup>56</sup> Pour des modèles de détournement des concessions, voir Ethier (2004) et Bagwell et Staiger (2004a).

<sup>57</sup> Voir Bagwell et Staiger (2005b) affirment que le traitement NPF ne suffit pas à empêcher l'érosion des concessions. Selon eux, il n'évite l'érosion des concessions que s'il est assorti d'une condition de réciprocité, avec laquelle il permet de supprimer aussi le comportement de resquille.

<sup>58</sup> Voir l'analyse de Bagwell et Staiger (2004a).

stade et limite en conséquence les gains de bien-être qui pourraient en résulter tant pour chaque pays qu'au niveau mondial. D'après Jackson (1997), le principe de l'engagement unique introduit durant le Cycle d'Uruguay (et confirmé dans la Déclaration ministérielle de Doha) réduit l'incitation à temporiser dans la mesure où tous les accords négociés durant un cycle donné doivent être achevés simultanément et acceptés en bloc. Toutefois, Bagwell et Staiger (2004a) notent qu'en réalité la plupart des questions abordées dans des négociations multilatérales sont négociées par un sous-ensemble de pays et que, en raison des variations dynamiques du niveau de développement économique et de l'accession de nouveaux membres, il est courant qu'un pays engage des négociations sur un produit avec un autre pays alors qu'il a déjà mené des négociations sur ce produit avec un troisième pays. Ils en concluent que la négociation d'accords successifs est très répandue et que la temporisation encouragée par le principe NPF peut causer des dommages importants.

L'argument de la « resquille » est connu depuis longtemps et a été abondamment analysé dans la littérature.<sup>59</sup> En substance, cette objection au principe NPF s'appuie sur le fait que les pays qui cherchent à temporiser peuvent tirer profit de concessions non réciproques lorsque d'autres pays partageant les mêmes positions concluent un accord commercial malgré leur réticence à participer. Prenons à nouveau le cas des pays A, B et C. Si les pays B et C décident de conclure un accord commercial fondé sur le principe NPF, mais que le pays A décide de ne pas y participer, le pays A profitera des concessions que s'accordent mutuellement les pays B et C, grâce au principe NPF, mais ne sera pas obligé d'accorder des concessions équivalentes. Dans ce cas, le principe NPF freinera la libéralisation des échanges et la situation des pays sera pire que s'ils avaient opté pour une libéralisation non fondée sur ce principe NPF.

Certains économistes ont exposé des arguments théoriques qui minimisent les effets négatifs possibles du comportement de resquille induit par le principe NPF. Il a été dit, par exemple, que ce comportement peut atténuer les effets de l'asymétrie du pouvoir de négociation entre les parties et conduit à une répartition plus équitable des gains résultant de la libéralisation du commerce.<sup>60</sup> D'autres contestent la pertinence de ce comportement dans la pratique. Par exemple, Ludema (1991) présente un modèle dans lequel les pays peuvent conclure des accords subordonnés à la conclusion d'accords similaires par les autres parties. L'auteur soutient que cela concorde avec le fait que les gouvernements doivent engager des procédures de ratification avant d'accepter un accord commercial. Dans ces conditions, si un pays décidait de « resquiller », cela entraînerait la suspension temporaire des négociations. Avec des coefficients d'actualisation assez élevés, les pays choisissent de ne pas resquiller en situation d'équilibre car l'ajournement de la libéralisation a un effet dissuasif suffisant.

Toutefois, la littérature empirique indique que le comportement de resquille peut avoir freiné la libéralisation dans le passé. Par exemple, Finger (1979) a analysé les concessions tarifaires accordées durant les six premiers cycles de négociations du GATT et a constaté que, pour contourner le principe NPF, les pays négociaient sur la base d'une désignation très étroite des produits, de sorte que les concessions étaient accordées aux pays participant à la négociation et non à des tierces parties qui tenteraient de resquiller. Lavergne (1983) a constaté, sur la base d'une étude des tarifs douaniers des États-Unis avant le Tokyo Round, que ceux-ci étaient systématiquement plus élevés pour les produits exportés principalement par des pays en développement. Après avoir vérifié l'effet de facteurs politiques, il en a conclu que les États-Unis limitaient la libéralisation de manière à ne pas avoir à accorder des concessions NPF aux resquilleurs. Cette conclusion a été corroborée récemment par Ludema et Mayda (2005), qui ont constaté que les tarifs des États-Unis sont moins élevés pour les produits pour lesquels eux-mêmes et leurs partenaires détiennent une part de marché importante, ce qui signifie qu'il y a moins de risque de resquille. Ils y voient la preuve que l'effet de resquille est important dans les négociations à l'OMC.

Il y a plusieurs façons de modifier la structure des négociations pour tenter de limiter le problème de la resquille. Une possibilité consiste à abandonner la négociation de concessions produit par produit et à

<sup>59</sup> Viner (1924, 1931, 1936) est l'un des premiers auteurs à avoir reconnu ce problème; Johnson (1965) en a fourni le premier modèle formel; voir aussi Baldwin et Murray (1977) et Baldwin (1987) pour une analyse plus poussée.

<sup>60</sup> Voir Caplin et Krishna (1988, section 6) et Ludema (1991).

décider que tous les pays réduiront leurs droits de douane selon une formule mutuellement convenue.<sup>61</sup> L'inconvénient de cette approche est qu'elle ne permet pas de profiter des gains politiques collectifs qui résulteraient d'un ensemble de concessions plus nuancées et mieux adaptées. Hoda (2001) note cependant que dans le passé les pays se sont sensiblement écartés de l'approche fondée sur une formule pour négocier produit par produit, certains allant même jusqu'à ignorer totalement la formule. Plus les pays s'écartent de la formule avec une liste d'exceptions produit par produit, plus le problème de la resquille réapparaît.

Le raisonnement exposé ici donne à penser que, si le traitement NPF peut jouer un rôle essentiel dans le lancement de négociations commerciales multilatérales, le résultat net de ses effets ultérieurs sur le processus de négociation est ambigu. Néanmoins, plusieurs auteurs ont avancé divers arguments en faveur du principe NPF qui mettent généralement l'accent sur les gains d'efficacité résultant de la libéralisation non discriminatoire des échanges.

### Avantages du traitement NPF indépendants de la négociation

La plupart des analyses théoriques des effets du principe NPF sur l'efficacité sont fondées sur des modèles qui postulent que les marchés mondiaux ne sont pas parfaitement concurrentiels. Supposons un monde dans lequel il y a trois pays dont l'un importe un produit des deux autres pays. Dans chaque pays exportateur, une seule entreprise fabrique et exporte le produit en question. Ces entreprises sont donc en position de force sur le marché, ce dont elles profitent pour extraire une rente des consommateurs du pays importateur. Le gouvernement de ce pays peut alors décider de récupérer une partie de cette rente au moyen de droits de douane.

Si l'une des entreprises est plus productive que l'autre, le pays importateur sera incité à faire une discrimination. Comme l'entreprise la plus productive obtient une rente plus importante, le gouvernement du pays importateur voudra lui appliquer des droits plus élevés pour générer davantage de recettes douanières. Du point de vue de la répartition de la production mondiale, cette situation est une cause d'inefficacité, car l'entreprise la plus productive est « punie », et la production se déplace vers l'entreprise moins efficace de l'autre pays exportateur.<sup>62</sup>

Dans cette situation, le principe NPF empêcherait le pays importateur de faire une discrimination entre les producteurs en fonction de leur efficacité et la structure de la production mondiale serait efficace. Toutefois, le principe NPF ne profiterait pas à tous les pays. En fait, le seul pays qui en retirerait un avantage serait celui dont l'entreprise est la plus performante. L'autre pays exportateur serait perdant car, pour lui, un traitement préférentiel du pays importateur serait préférable. Le pays importateur serait aussi perdant, car il aurait préféré extraire une rente plus élevée du producteur le plus efficace.

Ce cas de figure permet d'expliquer pourquoi les pays souhaitent conclure des accords commerciaux régionaux ou préférentiels, question que nous développerons plus loin. Il a donc été avancé que, pour que les gouvernements acceptent d'inclure une règle NPF dans le cadre utilisé pour la libéralisation multilatérale du commerce, il faut que ce cadre permette des exceptions ou soit accompagné d'un mécanisme de transfert pour indemniser les perdants. En particulier, ce modèle a été interprété comme représentant un scénario mettant en jeu un pays industrialisé importateur, un pays industrialisé exportateur et un PMA exportateur moins efficace. Dans ce contexte, le traitement NPF est plus désirable pour le pays industrialisé efficace, qui bénéficierait d'une baisse relative des droits de douane perçus sur ses exportations. En revanche, il n'est pas avantageux pour les exportateurs des pays en développement, de

<sup>61</sup> L'approche fondée sur une formule, employée dans le Tokyo Round et dans le Kennedy Round, semble avoir la préférence dans les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles en cours dans le cadre du Cycle de Doha.

<sup>62</sup> Voir Hwang et Mai (1991). Gatsios (1991) a construit un modèle analogue à celui de Hwang et Mai (1991), qui considère la même structure de production mais intègre la possibilité que le gouvernement des pays exportateurs subventionne les exportations. Si l'on considère plusieurs pays poursuivant une politique active, les résultats sont quasiment identiques, car le gouvernement du pays importateur cherchera à extraire la rente la plus élevée des producteurs aux coûts les plus faibles en percevant un droit de douane plus élevé sur les produits importés provenant du pays concerné. Saggi (2004) élargit l'analyse en examinant une structure de production et de marché plus complexe, dans laquelle les échanges sont des échanges intrabranches et le marché mondial est par nature oligopolistique.

sorte que le raisonnement exposé ci-dessus pourrait être considéré comme une justification de l'octroi de concessions non réciproques aux pays en développement (en l'occurrence, par le pays industrialisé importateur). Ce raisonnement peut aussi servir à justifier les transferts indirects, tels que l'aide pour le commerce, destinés à faciliter l'acceptation du principe NPF par les pays en développement.<sup>63</sup>

Toutefois, une simple extension du scénario décrit ci-dessus donne des résultats différents et permet, en particulier, de prévoir que le principe NPF est avantageux pour toutes les parties. En ajoutant une étape préalable, on peut montrer que le principe NPF aide à résoudre un problème d'incohérence chronologique. Imaginons une situation dans laquelle les entreprises exportatrices déterminent le niveau des investissements destinés à réduire les coûts avant que les partenaires commerciaux déterminent leurs droits de douane. Les entreprises savent que tout avantage compétitif obtenu grâce à un investissement supplémentaire serait annulé *ex post* par les taxes prélevées par les pays importateurs. On peut montrer qu'en conséquence les entreprises investissent moins pour réduire les coûts que si elles avaient la garantie que toutes les entreprises seront taxées de la même façon quel que soit leur niveau de productivité. En pareil cas, le traitement NPF limiterait la faculté des pays importateurs de taxer les investissements *ex post* tout en améliorant leur bien-être puisqu'il leur permettrait de profiter de la réduction des coûts et, par conséquent, de la baisse des prix à l'importation.<sup>64</sup>

Dans les modèles économiques plus complexes faisant intervenir trois pays, la clause NPF peut être considérée comme un moyen d'échapper au dilemme du prisonnier basé sur des droits de douane discriminatoires. Pour l'un des trois acteurs, il est rationnel de faire une discrimination entre les deux autres, mais, du fait des interactions stratégiques qui en résultent, les trois pays sont finalement dans une situation moins bonne que s'il n'y avait pas eu de discrimination. Si, par exemple, les consommateurs du pays A préfèrent les produits du pays B à ceux du pays C, il serait logique que le gouvernement du pays A perçoive un droit de douane plus élevé sur les produits provenant du pays B que sur ceux provenant du pays C, si son objectif est de maximiser les recettes douanières. Mais une telle politique ne serait pas dans l'intérêt des consommateurs et finirait par nuire à chaque pays. Le principe NPF garantirait un meilleur résultat global, puisqu'il empêcherait le gouvernement d'extraire une rente des consommateurs qui ont une nette préférence pour les produits importés.<sup>65</sup>

En outre, le principe NPF peut accroître la crédibilité des engagements internes pris par les gouvernements. La littérature économique traitant de la formation des accords commerciaux préférentiels a postulé que, en l'absence du principe NPF, des groupes d'intérêt pourraient exercer une pression suffisante sur leur gouvernement pour l'amener à conclure un accord préférentiel qui leur serait bénéfique mais qui nuirait au bien-être national.<sup>66</sup> En principe, le gouvernement refuserait de conclure un tel accord mais il ne peut pas faire fi des voix qu'il perdrait s'il contrariait ces groupes d'intérêt. L'application de la clause NPF rend plus difficile la conclusion d'accords commerciaux préférentiels dans ces circonstances. Elle permet au gouvernement de refuser de manière crédible de céder aux demandes des groupes d'intérêt qui réclament la conclusion d'accords préférentiels. Ainsi, les gouvernements peuvent poursuivre une politique de maximisation du bien-être national en échappant à l'emprise des groupes de pression.

### c) Exceptions au principe de la nation la plus favorisée

Malgré son importance capitale dans le cadre du GATT/de l'OMC, le principe NPF souffre quelques exceptions. Nous allons examiner, dans les paragraphes suivants, deux exceptions majeures : l'exception concernant les accords commerciaux régionaux (ACR) et l'exception prévue pour les pays en développement sous la forme du traitement spécial et différencié. Compte tenu du caractère théorique de la section C, nous chercherons surtout à expliquer les raisons de ces exceptions et à exposer les arguments contraires.

<sup>63</sup> Voir Gatsios (1991).

<sup>64</sup> Voir Choi (1995). Pour un autre modèle d'incohérence chronologique due à la taxation ultérieure des consommateurs nationaux, voir To (1999).

<sup>65</sup> Voir Caplin et Krishna (1988, section 3).

<sup>66</sup> Voir Grossman et Helpman (1995), Levy (1997) et Krishna (1998).

Nous présenterons dans la section D un exposé plus historique de l'évolution du régionalisme et du traitement spécial et différencié dans le cadre du système commercial multilatéral.

### *j) Les accords commerciaux régionaux en tant qu'exception au principe NPF*

Une exception majeure au principe NPF du GATT/de l'OMC est celle qui concerne les unions douanières et les zones de libre-échange. Cette exception, énoncée à l'article XXIV du GATT, a été admise dès le début du GATT (voir la section D pour une analyse historique de cet article). Ce n'est pas le seul instrument juridique permettant d'accorder des exceptions. La Clause d'habilitation et l'article V de l'AGCS prévoient aussi des exceptions au principe NPF pour les unions douanières et les zones de libre-échange.

Pourquoi le GATT prévoit-il cette exception pour les accords commerciaux régionaux ? Deux arguments peuvent être avancés pour la justifier. Le premier est que les accords commerciaux régionaux peuvent contribuer à la croissance du commerce mondial.<sup>67</sup> Le second est qu'en permettant la libéralisation du commerce au niveau régional les arrangements préférentiels ouvrent la voie à une libéralisation plus poussée au niveau multilatéral. Dans quelle mesure ces deux arguments peuvent-ils être étayés par la théorie économique ?

#### *Effets de bien-être de la création et du détournement d'échanges*

Premièrement, l'indicateur qu'il convient d'utiliser pour évaluer l'incidence de la formation d'un ACR est l'effet de bien-être, et non l'expansion du commerce mondial. La réduction des obstacles au commerce intrarégional va stimuler les échanges entre les parties à l'accord, qui vont forcément augmenter (création d'échanges). Dans la mesure où ils favorisent le remplacement des produits nationaux par des produits importés moins chers, les accords commerciaux régionaux accroissent l'efficacité économique. Toutefois, l'expansion des échanges intrarégionaux peut se faire en partie au détriment des fournisseurs de pays tiers dont les produits sont moins coûteux (détournement des échanges). Ces notions sont examinées plus en détail dans l'encadré 8. Un pays peut être perdant s'il paye un prix plus élevé, en termes d'exportations, pour acheter des produits provenant d'une partie à l'ACR. Par conséquent, le critère de l'expansion du commerce mondial n'est peut-être pas le critère pertinent pour évaluer les ACR, étant donné qu'une partie de l'accroissement des échanges entre les parties à un ACR n'est pas nécessairement souhaitable. En effet, si cet accroissement résulte d'un détournement des échanges, il se peut que le bien-être d'un des pays diminue. Les gains ou les pertes résultant, pour un pays, de la participation à un ACR dépendent de l'importance relative des effets de création et de détournement d'échanges de l'accord. La question de savoir si les gains de bien-être l'emportent sur les pertes devient alors une question empirique.

#### **Encadré 8 : Création et détournement d'échanges**

Viner (1950) a introduit les notions de « création d'échanges » et de « détournement d'échanges » dans l'analyse économique des accords commerciaux préférentiels. Depuis, ces deux notions sont couramment utilisées pour analyser les effets statiques des accords préférentiels. Il y a cependant une différence entre la définition de ces notions donnée par Viner et leur interprétation actuelle. Viner s'est intéressé uniquement aux effets des unions douanières sur la production. Il a défini la création d'échanges comme le remplacement de la production intérieure par les importations provenant des autres membres de l'union douanière, laissant entendre qu'elle était économiquement souhaitable puisqu'il y a un déplacement de la production vers les partenaires dont les coûts sont moins élevés. Viner a défini le détournement des échanges comme étant le déplacement de la source des importations d'un pays non membre de l'union douanière dont les coûts sont plus bas

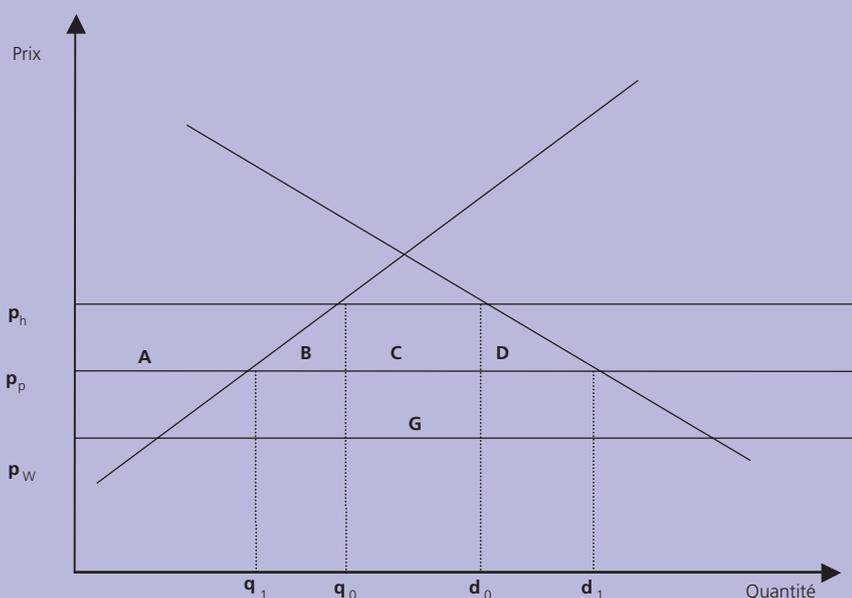
<sup>67</sup> D'ailleurs, le préambule du Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 dit que cette exception au principe NPF est motivée par le fait que les Membres de l'OMC reconnaissent « la contribution qu'une intégration plus étroite des économies des parties à de tels accords peut apporter à l'expansion du commerce mondial ».

vers un pays membre dont les coûts sont plus élevés, ce qui, selon lui, n'est pas souhaitable car il y a un transfert de la production des pays à bas coûts vers des pays aux coûts plus élevés.

Depuis Lipsey (1957), on a compris que l'analyse du bien-être devait tenir compte des effets de l'union douanière sur la consommation. Cela signifie qu'une union douanière qui, selon Viner, aurait simplement des effets de détournement des échanges pourrait quand même accroître le bien-être, si l'on tient compte de l'effet de l'accroissement des échanges sur la rente du consommateur. L'analyse d'équilibre partiel des effets d'une union douanière faite par Johnson (1960) est probablement celle qui se rapproche le plus de l'interprétation contemporaine de ces notions. Cette analyse peut être illustrée de la manière suivante :

Considérons un modèle comportant trois pays, dans lequel le pays importateur (H) est petit par rapport au pays partenaire (P) et au reste du monde (W). Pour le pays H, l'élasticité de l'offre aux prix  $p_p$  et  $p_w$  est illimitée, c'est-à-dire qu'il peut importer à ces prix n'importe quelle quantité, mais il ne peut pas influencer sur les prix. On suppose qu'avant la conclusion d'un accord de libre-échange (ALE), H applique aux importations un droit *ad valorem*  $\tau$  non discriminatoire, et que W est le fournisseur étranger le moins coûteux. Dans ces conditions, H importera  $d_0 - q_0$  au prix  $p_h = p_w(1 + \tau)$ .

Supposons maintenant que H et P concluent un ALE. Désormais, H importera de P, puisque  $p_p$  est inférieur à  $p_h$  (prix auquel il devrait payer les importations en provenance de W, les droits sur les produits provenant du reste du monde étant inchangés). Le prix payé par les consommateurs sera désormais  $p_p$  et les importations augmenteront pour atteindre  $d_1 - q_1$ . Du fait de la conclusion de l'ALE, les importations totales augmentent de  $q_0 - q_1$  plus  $d_1 - d_0$  et le prix intérieur diminue. Les consommateurs sont gagnants puisqu'ils peuvent consommer davantage pour un prix plus bas (l'espace A+B+C+D représente ce gain). Les producteurs sont perdants (espace A) et les recettes douanières diminuent (espace C+G). L'espace B+D représente le gain de bien-être résultant de la création d'échanges induite par l'ALE. L'espace G représente la perte de bien-être résultant du détournement des échanges causé par l'ALE. Il faut noter que l'espace G représente aussi le surcoût de l'importation de  $d_0 - q_0$  au prix du partenaire dont les coûts sont plus élevés ( $p_p$ ) plutôt qu'au prix plus bas ( $p_w$ ) du marché mondial. L'effet de bien-être global de l'ALE dépendra donc de la différence entre le gain de bien-être résultant de la création d'échanges (espaces B+D) et la perte de bien-être résultant du détournement des échanges (espace G). Dans cet exemple, l'ALE entraîne une augmentation du commerce global, mais son effet sur le bien-être est ambigu (le bien-être peut avoir diminué, augmenté, ou être resté inchangé).



On a tendance à surestimer les effets de création d'échanges d'un accord commercial préférentiel. Dans le cas des accords de libre-échange, par exemple, où les tarifs extérieurs peuvent être différents, des règles d'origine sont souvent établies pour faire en sorte que les importations en provenance de pays tiers ne passent pas par le pays membre de l'ACR qui a le tarif extérieur le plus bas. Seules les marchandises qui satisfont à une prescription particulière concernant la teneur peuvent bénéficier d'un traitement tarifaire préférentiel. Cette règle d'origine augmente le coût encouru par les producteurs d'un pays membre de l'ACR pour se prévaloir des tarifs préférentiels. Outre le fait qu'elle limite l'éventuel effet de création d'échanges de l'ACR, cette règle crée des distorsions dans l'ensemble de l'économie en détournant les producteurs de l'option la moins coûteuse. Les préférences tarifaires incitent les producteurs à utiliser les intrants produits dans les pays membres de l'ACR plutôt que ceux de pays tiers. Krueger (1997) et Krishna et Kruger (1995) ont appelé l'attention sur le fait que les règles d'origine pouvaient être utilisées comme moyen de protection. Même si les droits appliqués entre les pays parties à un ACR sont réduits, la prescription relative à la teneur peut être configurée de manière à assurer à une branche de production une protection effective plus élevée qu'avant la conclusion de l'accord !

Quels sont les facteurs susceptibles d'influer sur l'importance des effets de création et de détournement d'échanges ? Toutes choses étant égales par ailleurs, plus le niveau initial des droits NPF des pays qui concluent l'ACR est bas, plus le risque de perte de bien-être résultant d'un détournement des échanges est faible. En outre, Lipsey (1960) a suggéré que, plus le commerce entre les membres est important par rapport au commerce avec le reste du monde, plus l'accord de libre-échange a des chances d'accroître le bien-être. Cela a conduit à l'hypothèse des « partenaires commerciaux naturels », selon laquelle certains pays, en raison de leur proximité géographique ou du faible coût du transport entre eux, vont inévitablement privilégier leurs échanges mutuels, si bien qu'un accord commercial préférentiel entre ces pays a des chances d'accroître le bien-être (Wonnacott et Lutz, 1989). Krugman (1991) a fait valoir que, même si l'argument théorique contre les ACR est solide, dans la pratique la perte de bien-être sera minimale si les parties sont des partenaires commerciaux naturels. Dans le même esprit, Summers (1991) a accordé une importance capitale à la question de savoir si les membres d'un bloc commercial sont ou non des partenaires commerciaux naturels. Toutefois, dans ce qui est peut-être la seule vérification empirique de cette hypothèse effectuée à ce jour, Krishna (2003) n'a pu trouver aucun élément qui l'étaye dans le cas des États-Unis et des ACR auxquels ils sont partie.

En dehors du bloc commercial, la conclusion d'un ACR se fait au détriment des pays tiers qui souffrent à la fois du détournement des échanges et de la détérioration des termes de l'échange. L'expansion du commerce intrarégional peut entraîner une diminution de la demande des produits exportés par les pays non membres qui fera baisser les prix de ces produits sur les marchés mondiaux. Chang et Winters (2001) fournissent quelques éléments démontrant l'effet de cette expansion sur les pays non membres. Toutefois, les pays qui concluent un accord commercial régional peuvent prendre des mesures pour éviter que les pays tiers soient lésés. Dans le cas particulier des unions douanières, dont les membres adoptent un tarif extérieur commun, il est possible d'éviter la détérioration du bien-être des pays non membres en fixant les tarifs extérieurs de manière à laisser inchangés les échanges entre ces pays et les membres de l'union douanière (théorème de Kemp-Wan, 1976, 1986). Le théorème de Kemp-Wan est expliqué dans l'encadré 9 ci-dessous. Mais cela n'est qu'une possibilité ; cela démontre que l'existence d'un tarif extérieur commun peut ne pas nuire au bien-être des pays non membres de l'union douanière. Mais cela ne garantit pas que les membres de l'union douanière vont effectivement agir en ce sens.

### Encadré 9 : Le théorème de Kemp-Wan

Le théorème de Kemp-Wan (1976, 1986) définit un ensemble de conditions suffisantes pour que la conclusion d'un accord commercial préférentiel augmente le bien-être des membres sans réduire celui des non-membres. Il a été formulé dans le contexte d'une union douanière qui a un tarif extérieur commun. Notre analyse portera sur la deuxième partie du théorème, qui indique comment les pays non membres peuvent être protégés des effets négatifs de l'union douanière.

Le théorème repose sur un raisonnement simple. Le reste du monde n'est pas lésé par l'établissement d'une union douanière si celui-ci n'entraîne pas de modification du volume de ses échanges (et donc aussi des termes de l'échange) avec l'union douanière.

Considérons la structure des échanges avant la création de l'union douanière. Pour chaque produit, on agrège le commerce des membres avec le reste du monde. On constate que les membres sont exportateurs nets de certains produits et importateurs nets d'autres produits. La suppression des droits de douane entre eux crée un nouvel équilibre économique – un nouvel ensemble de prix intérieurs (représentés par le vecteur  $p^{\wedge}$ ) et de quantités (production et consommation). Si les autorités ne prennent pas d'autres mesures, il est probable que ce nouvel équilibre conduira à l'expansion des échanges entre les membres de l'union douanière, au détriment des non-membres. Mais, le tarif extérieur commun peut être ajusté de manière que le commerce de l'union douanière avec le reste du monde reste inchangé pour tous les produits.

Comment pouvons-nous être certains que le tarif extérieur commun peut toujours être ajusté de cette manière ? C'est là qu'intervient le théorème. Supposons que le niveau des exportations nettes et des importations nettes existant avant la création de l'union douanière fasse partie de sa dotation initiale. Aux fins de l'analyse, on peut considérer l'union douanière, avec sa dotation initiale, comme une seule économie fermée. Il est alors possible d'appliquer les conditions d'Arrow-Debreu (1954), qui garantissent l'existence d'un ensemble de prix (représenté par le vecteur  $p^*$ ) qui correspond à l'équilibre général de cette économie fermée, c'est-à-dire que pour chaque produit l'offre est exactement égale à la demande. Vu la manière dont la dotation initiale de cette économie a été construite, cet ensemble de prix sera conforme à la structure des échanges qui existait avant la création de l'union douanière. Comme l'équilibre général de l'économie fermée existe toujours, il faut, dans tous les cas, que le tarif extérieur commun préserve les échanges de l'union douanière avec le reste du monde. Pour établir ce tarif extérieur commun, il faut prendre la différence entre les prix intérieurs effectifs après la création de l'union douanière et les prix d'équilibre général de l'économie fermée hypothétique décrite ci-dessus. Ainsi, si pour un produit  $j$ ,  $p^{\wedge}(j)$  est supérieur à  $p^*(j)$ , le tarif extérieur commun sur ce produit doit être abaissé.

Au-delà de ces considérations relatives au bien-être statique, la littérature économique a aussi étudié l'interaction dynamique entre le régionalisme et le multilatéralisme. Un courant de pensée suggère que la libéralisation du commerce sur une base préférentielle amène à soutenir la libéralisation multilatérale (le régionalisme comme pierre angulaire). À l'opposé, un autre courant de pensée considère que le régionalisme nuit au multilatéralisme (le régionalisme comme pierre d'achoppement). La section D du présent rapport examine ces idées ainsi que les données empiriques qui les étayent.

### Quelques conclusions

L'une des principales exceptions au principe NPF dans le cadre du GATT/de l'OMC est celle qui est prévue pour les unions douanières et les zones de libre-échange. Cette tolérance explique en partie la multiplication des ACR depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle. Il semble y avoir deux arguments en faveur de cette exception. Le premier est que, en permettant une libéralisation plus poussée du commerce entre ses membres, un ACR favorise l'expansion du commerce international. Le second est que la libéralisation entre les parties à un ACR stimulera la libéralisation au niveau multilatéral. La théorie économique est ambivalente sur ces deux points. C'est la modification du bien-être, et non l'accroissement du commerce, qui devrait être le critère d'évaluation approprié. L'expansion du commerce international résultant des accords commerciaux préférentiels ne garantit pas l'augmentation du bien-être des parties à l'ACR et nuit généralement au bien-être des pays non membres. On pourrait trouver des arguments pour démontrer que les parties à un accord commercial préférentiel ont des chances d'en tirer des avantages, mais des arguments analogues pourraient être avancés pour montrer que ces accords entraînent une perte de bien-être pour les pays tiers, en raison du détournement des échanges et des effets sur les termes de

l'échange. Dans la section D du présent rapport, on examinera plus en détail l'idée que la libéralisation préférentielle du commerce facilite en définitive l'adhésion à la libéralisation multilatérale. À ce stade, il suffit de dire que la négociation d'accords commerciaux régionaux absorbe beaucoup de ressources qui pourraient être consacrées à des négociations multilatérales. L'harmonisation des règles et des politiques, qui accompagne parfois l'intégration régionale, peut empêcher les membres de sortir de l'accord régional. Enfin, lorsque les parties à un ACR obtiennent un accès préférentiel au marché de leurs partenaires, elles ont tout intérêt à essayer de le préserver. La libéralisation multilatérale peut alors apparaître comme une menace pour cet accès privilégié.

## ii) *Arguments en faveur du traitement spécial et différencié*

Le traitement spécial et différencié peut être décrit comme une exception au principe NPF dans la mesure où un sous-ensemble de parties est autorisé à accorder à quelques-unes ou à la totalité des autres parties un traitement plus favorable que celui qu'elles s'accordent mutuellement. Toutefois, la plupart des dispositions actuelles des Accords de l'OMC relatives au traitement spécial et différencié n'ont pas d'incidences NPF, dans la mesure où les Membres en développement se voient conférés, par l'ensemble des Membres, des droits qui ne sont pas accordés aux pays développés (ce qui serait donc contraire à la clause NPF). Normalement, les pays en développement ne peuvent pas appliquer les mesures autorisées (comme les restrictions au commerce imposées à des fins de balance des paiements ou les subventions à l'exportation) d'une manière qui établirait une discrimination entre leurs partenaires commerciaux, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas exercer leurs droits spéciaux d'une manière qui aurait des incidences différentes pour différents partenaires commerciaux. Toutefois, certaines formes de traitement spécial et différencié peuvent obliger les Membres (souvent sur la base de l'effort maximal) à accorder aux pays en développement un traitement plus favorable qu'aux autres Membres de l'OMC et, par conséquent, à déroger au principe NPF. Les exemples les plus visibles sont les préférences non réciproques accordées dans le cadre des schémas SGP. Néanmoins, les demandes d'assistance technique ciblée en faveur de tel ou tel pays en développement, ou d'autres règles qui autorisent les Membres à traiter plus favorablement les pays en développement, comme la règle du droit moindre dans les procédures antidumping, l'octroi de délais plus longs ou les procédures simplifiées pour l'application de mesures restrictives sous la forme d'OTC ou de mesures SPS, peuvent aussi être considérées comme des exceptions au principe NPF.

La justification et l'existence du traitement spécial et différencié dans les accords commerciaux soulèvent deux questions. Premièrement, on peut se demander pourquoi les autres pays acceptent que des obligations moins contraignantes soient imposées à une partie des membres. Et, deuxièmement, sur quelle base les pays en développement peuvent-ils prétendre être différents de manière systématique des pays avancés et dans quelle mesure les exemptions temporaires aux règles générales (par ailleurs considérées comme bénéfiques sur le plan économique) constituent-elles une réponse appropriée.

### *Pourquoi les parties acceptent-elles l'inclusion du traitement spécial et différencié dans les accords commerciaux ?*

Rares sont les ouvrages théoriques qui traitent des obligations asymétriques dans les accords commerciaux internationaux.<sup>68</sup> Bagwell et Staiger (1996 et 2002) ont justifié la non-réciprocité comme étant une forme de traitement spécial et différencié dans un accord conclu entre un grand pays et un petit pays, pour éviter la détérioration des termes de l'échange pour le second. Comme nous l'avons vu plus haut dans les sections B.2, B.5 et C.2.b), d'après les théories des accords commerciaux fondées sur les externalités liées aux termes de l'échange, l'optimum politique du principe NPF est efficient au niveau international, ce qui signifie que, pour atteindre l'optimum global, les grands pays doivent accorder des concessions en matière d'accès aux marchés sur une base NPF, c'est-à-dire étendre le traitement NPF aux petits pays,

<sup>68</sup> Le problème fondamental est que la plupart des théories n'abordent pas la question de savoir ce qui inciterait en premier lieu les grands pays à négocier avec les petits pays.

pour éviter le détournement de leurs échanges.<sup>69</sup> En outre, il ne faudrait pas demander aux petits pays d'accorder des concessions (en matière d'accès aux marchés pour bénéficier d'un traitement spécial et différencié) car ils l'ont déjà (unilatéralement) des choix de politique commerciale qui peuvent certes avoir des effets très restrictifs sur le commerce, mais qui sont cependant efficaces au plan international, étant donné qu'ils ne peuvent pas être motivés par un transfert de coûts au niveau international (Staiger, 2006).<sup>70</sup> Les auteurs cherchent à savoir quand un pays peut être considéré comme petit; lorsqu'un pays acquiert une certaine puissance commerciale qui lui permet d'influencer les prix relatifs d'un produit, il peut être considéré comme un « grand » pays (ou un pays « intermédiaire ») et il peut lui être demandé de faire des concessions réciproques en matière d'accès aux marchés.<sup>71</sup>

Les approches d'économie politique, notamment en ce qui concerne les problèmes d'incohérence temporelle<sup>72</sup>, offrent une autre explication. Comme nous l'avons vu dans la section B.5, les engagements pris dans le cadre d'accords commerciaux internationaux peuvent aider des gouvernements (agissant dans leur propre intérêt) à résister aux pressions protectionnistes de groupes d'intérêt locaux (Staiger et Tabellini, 1987; Matsuyama, 1990; Tornell, 1991; Maggi et Rodriguez-Clare, 1998). Conconi et Perroni (2005) ont construit un modèle du problème d'incohérence temporelle dans un petit pays en développement, lié aux pressions exercées par les secteurs en concurrence avec les importations.<sup>73</sup> Le gouvernement du petit pays conclut un accord commercial avec un grand pays développé pour renforcer la crédibilité de son engagement.<sup>74</sup> Dans le même temps, le petit pays signale de manière crédible sa volonté d'appliquer des droits élevés en l'absence de coopération, ce qui lui permet de convaincre le grand pays qui, sans cela, n'aurait pas intérêt à conclure un accord. Les auteurs montrent qu'il est dans l'intérêt des deux partenaires de s'entendre sur un traitement spécial et différencié temporaire pour le pays en développement afin d'accélérer la transition vers l'application mutuelle de droits peu élevés, qui sont plus avantageux pour les deux pays que la non-coopération.<sup>75</sup> Comme nous l'avons suggéré dans la section B.4, la théorie de l'engagement peut offrir une meilleure explication de la conclusion d'accords bilatéraux Nord-Sud que de la libéralisation multilatérale. Il reste à savoir si les préoccupations d'économie politique interne sous-jacentes ne sont pas tout aussi pertinentes dans les pays développés.

Enfin, la théorie des contrats tient compte du fait que les obligations contractées par les partenaires commerciaux ne sont pas nécessairement réciproques, symétriques et simultanées. Il se peut que les

<sup>69</sup> Pour rappel, le traitement NPF est nécessaire dans un accord entre grands pays pour éviter l'érosion opportuniste des concessions sur une base bilatérale. Les grands pays devraient être indifférents à l'idée d'inclure ou non les petits pays (et de leur accorder le traitement NPF), puisque ces derniers ne sont pas en mesure d'imposer des externalités liées aux termes de l'échange. Toutefois, du point de vue de l'efficacité globale, ils devraient les inclure.

<sup>70</sup> En d'autres termes, les droits de douane positifs appliqués par un petit pays représentent un optimum politique interne (sinon, les droits seraient nuls) et reflètent déjà les coûts réels de ses choix politiques. En revanche, un grand pays peut faire supporter une partie du coût de ses politiques par d'autres pays en manipulant les termes de l'échange.

<sup>71</sup> Plus précisément, même des pays apparemment petits ont une certaine influence sur leurs termes de l'échange si la branche de production est dans une situation de concurrence monopolistique. De plus, comme les coûts de transport encouragent les échanges entre pays proches, même des pays apparemment petits peuvent répercuter en partie l'incidence d'un droit d'importation sur les exportateurs de leurs partenaires commerciaux. Voir Bagwell et Staiger (2002).

<sup>72</sup> On pourrait construire un modèle donnant des résultats similaires en postulant l'existence d'externalités en matière d'économie politique internationale et la rationalité limitée des exportateurs. Dans ce cas, le grand pays aurait intérêt à accorder temporairement un traitement spécial et différencié pour encourager les exportateurs du petit pays à réclamer la libéralisation.

<sup>73</sup> Plus précisément, les décisions d'investissement du secteur en concurrence avec les importations sont fondées sur les droits de douane attendus; ex post, les investisseurs exercent des pressions en faveur de la protection pour maximiser la quasi-rente générée par les écarts imprévus entre les droits effectifs et les droits attendus. Un engagement permet de prévoir entièrement les droits et de faire disparaître la quasi-rente.

<sup>74</sup> Outre le fait d'être plus petits, les pays en développement ont des institutions politiques moins fiables. Leurs dirigeants ne peuvent pas s'engager à l'avance de manière crédible à faire certains choix en matière de politique commerciale, alors que ceux des grands pays le peuvent.

<sup>75</sup> Durant la période de transition, le grand pays accepte de tirer du petit pays un excédent plus faible dans le but de s'assurer un gain à long terme. Inversement, le petit pays sait qu'après avoir temporairement bénéficié du traitement spécial et différencié pour résoudre ses problèmes institutionnels, il devra peut-être accepter une réduction de ses gains quand ses privilèges seront supprimés. Dans ce modèle, la transition vers l'équilibre de coopération à long terme ne peut pas se faire en une seule fois car l'amortissement de la capacité du secteur en concurrence avec les importations est lent et les producteurs font pression pour pouvoir bénéficier des quasi-rentes pendant la transition.

partenaires n'aient pas la même souplesse pour prendre des engagements car la distribution de la probabilité des événements futurs, qui explique le caractère incomplet des contrats, n'est pas nécessairement la même. Horn et al. (2006) concluent que, si les disciplines centrales concernant les mesures à la frontière, telles que les droits de douane, doivent s'appliquer à tous les partenaires commerciaux et être relativement strictes, une certaine latitude (pour choisir les mesures internes) est plus intéressante dans un accord commercial i) lorsque les pays disposent de moins d'instruments de politique économique pour manipuler les termes de l'échange ou que ces instruments sont peu efficaces; et ii) lorsque le pays importateur a moins de pouvoir monopolistique en matière de commerce. Les petits pays en développement ont plus de chances de remplir ces conditions que les grands pays développés.<sup>76</sup> Les auteurs concluent que le traitement spécial et différencié pourrait être justifié pour les petits pays en développement lorsqu'il s'agit de conclure un contrat portant sur des mesures internes (telles que les subventions).

Ces trois approches offrent une explication commerciale des raisons pour lesquelles les pays développés peuvent être disposés à répondre aux demandes de traitement spécial et différencié dans le cadre d'un accord commercial. Certes, ils peuvent le faire aussi pour d'autres raisons, comme la sécurité ou le développement, agissant par altruisme ou dans leur propre intérêt (par exemple pour contenir la pression migratoire). Quoi qu'il en soit, pour les grands pays industrialisés, le manque à gagner (en termes d'accroissement de l'accès aux marchés) aura vraisemblablement une importance économique minime, tandis que les avantages d'une plus grande flexibilité peuvent être considérables pour un pays plus petit/plus faible.

### ***En quoi les pays en développement sont-ils différents ?***

Les attributs servant à décrire les pays en développement dans les modèles ci-dessus, tels que l'exiguïté, les problèmes d'engagement internes ou l'incertitude accrue, sont suffisamment vagues pour permettre de dire que les pays en développement sont systématiquement différents et ont besoin d'un traitement exceptionnel. Dans la pratique, certains éléments de ces caractéristiques générales se retrouvent dans divers arguments plus concrets couramment formulés à propos de la spécificité des pays en développement.

Premièrement, la production de certains pays en développement est peu diversifiée. Pour élargir leur base de production, ils doivent se tourner vers des activités non traditionnelles. Mais ils peuvent souffrir d'imperfections du marché qui n'existent pas dans les pays développés. En particulier, les nouvelles industries doivent faire face aux coûts de l'apprentissage par la pratique.<sup>77</sup> Par conséquent, les entreprises pionnières encourrent des coûts de production plus élevés, dans un premier temps, que les entreprises (étrangères) déjà établies (argument de l'industrie naissante) (Melitz, 2005).<sup>78</sup> Conscient des possibilités de gains futurs, des investisseurs en capital-risque devraient être intéressés par ces nouvelles activités en dépit des pertes subies pendant la phase d'apprentissage. Mais les pays en développement concernés sont généralement confrontés à deux problèmes. Premièrement, les marchés de capitaux peuvent aussi être caractérisés par des imperfections telles qu'une certaine opacité et une concurrence imparfaite, de sorte que l'affectation des capitaux est inefficace et les possibilités d'affaires dans de nouveaux secteurs ne sont pas exploitées. Deuxièmement, les nouveaux entrepreneurs ne peuvent pas s'approprier tous les gains de productivité en présence des retombées du savoir.<sup>79</sup> L'asymétrie de l'information et les externalités de

<sup>76</sup> Les grands pays disposent d'un large éventail de mesures internes leur permettant de manipuler les termes de l'échange si les droits de douane sont limités par un accord commercial international. En outre, lorsqu'un pays pèse lourd sur le marché mondial, l'offre extérieure de produits d'exportation est loin d'être parfaitement élastique. Dans ce cas, il peut être davantage tenté de fausser les termes de l'échange au moyen de mesures internes.

<sup>77</sup> L'apprentissage par l'exportation, qui voudrait que les exportateurs pionniers reçoivent une compensation pour la prospection de marchés étrangers, est un argument particulier qui a été avancé pour justifier les subventions à l'exportation. Pour une analyse critique, voir Greenaway et Kneller (2004).

<sup>78</sup> L'auteur examine aussi plusieurs caractéristiques des industries naissantes dont il faut tenir compte lorsqu'on envisage de leur accorder une protection, et il compare l'efficacité des différents instruments, tels que les subventions, les droits de douane et les contingents.

<sup>79</sup> Des variantes plus récentes de l'argument des industries naissantes soulignent les externalités liées à la découverte de ce que l'on est mieux à même de produire. Les entrepreneurs doivent assumer le coût de la découverte, mais, si leurs investissements sont fructueux, leurs découvertes peuvent aisément être imitées. Selon cet argument, l'État doit donc encourager l'esprit d'entreprise et l'innovation qui, sans cela, seraient insuffisants (Hausman et Rodrik, 2003).

ce genre justifie l'intervention de l'État. Enfin, on fait valoir que, en présence de défaillances du marché, les pays peuvent vouloir appliquer des politiques suboptimales, par exemple des mesures de restriction des échanges, en supposant qu'une intervention optimale (comme la création d'un marché des actions ou l'octroi de subventions pour aider les pionniers) ne serait peut-être pas possible (Grossman, 1990).

Deuxièmement, les pays en développement sont parfois confrontés à l'insuffisance des débouchés due à l'étroitesse de leur marché ou aux barrières commerciales érigées sur les autres marchés. Pour accroître leur productivité, les nouvelles industries doivent un jour ou l'autre être exposées à la concurrence. En présence d'économies d'échelle, le marché local ne permet pas la survie d'un grand nombre de producteurs. En outre, les politiques de remplacement des importations mises en place par les pays en développement pour protéger les industries naissantes causent de graves distorsions dans l'économie, notamment un biais contre les exportations, qui limitent l'exposition à la concurrence étrangère (Puga et Venables, 1998). Pour surmonter les limitations du marché intérieur tout en protégeant les industries naissantes des effets de la concurrence mondiale, les préférences commerciales sont devenues de plus en plus un complément stratégique des politiques de remplacement des importations. L'accès préférentiel est censé aider les pays en développement à exporter afin de s'implanter sur les marchés étrangers et, à terme, à devenir compétitifs en régime NPF (Langhammer et Sapir, 1987; CNUCED, 1999).

Troisièmement, les pays en développement sont confrontés au manque de ressources, ce qui a au moins trois grandes conséquences: i) il leur est plus difficile de s'adapter aux effets de la libéralisation des échanges, faute de mécanismes de transfert pour dédommager les perdants. Le coût de l'ajustement structurel est supporté par les entreprises qui ont besoin d'investir dans de nouvelles technologies pour rester compétitives et éviter la faillite et par les travailleurs qui perdent leur emploi et doivent puiser dans leur épargne en cherchant un nouvel emploi ou en suivant une formation de recyclage (Falvey et al., 2006). Dans les pays en développement, les ménages qui vivent au niveau du seuil de subsistance ne peuvent pas soutenir une période de chômage prolongée (Matusz et Tarr, 1999). En réponse, l'État peut devoir établir des filets de protection sociale, améliorer l'enseignement et revoir le cadre réglementaire, notamment en matière de droit du travail et de fixation des salaires (Andersson et al., 2005); ii) les pays en développement ont aussi des contraintes sur le plan de l'offre, qui peuvent empêcher leurs entreprises de tirer parti de nouvelles possibilités commerciales, par exemple en raison de l'insuffisance de l'infrastructure de transport (Limão et Venables, 2001). De plus, ils ne disposent pas d'un environnement propice, notamment d'un cadre macro-économique équilibré pour compléter la réforme commerciale (OMC, 2004); et iii) la mise en œuvre de certaines obligations commerciales a un coût administratif et un coût d'infrastructure qui peuvent grever les capacités des pays en développement (Finger et Schuler, 1995). Maskus (2000) fait observer que la mise en place d'un régime de propriété intellectuelle moderne, par exemple, ne correspond pas forcément aux priorités de nombreux pays en développement et peut absorber une partie de leurs maigres ressources sans procurer aucun avantage immédiat. Pour ces diverses raisons, les pays en développement peuvent avoir besoin d'être exemptés, du moins temporairement, de l'application de certaines dispositions. Ils ont aussi besoin d'une assistance technique et financière et de délais plus longs pour gérer la transition.

En résumé, la littérature économique donne des justifications possibles du traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement dans le cadre des accords commerciaux. Mais il n'est pas simple de traduire ces explications en recommandations concrètes à l'intention des responsables de la politique commerciale. Dans la pratique, il est extrêmement difficile de déterminer quels pays devraient bénéficier d'un traitement spécial et différencié, quelles mesures appropriées devraient être autorisées en tant qu'exceptions aux règles générales et à quelles conditions. Dans la section D.4, nous examinerons plus en détail comment les préoccupations spéciales des pays en développement ont été prises en compte, au fil du temps, dans le système commercial multilatéral et comment il est possible de relever les défis qui subsistent.

### 3. COMMENT PRÉSERVER LES GAINS RÉSULTANT DE LA LIBÉRALISATION

La coopération commerciale met l'accent sur la formulation de règles qui interdisent ou disciplinent légalement une série de mesures faisant obstacle au commerce. Mais les États Membres peuvent toujours appliquer un certain nombre de mesures non commerciales ou qui n'ont pas expressément un caractère commercial, ce qui peut réduire la valeur des concessions en matière d'accès aux marchés négociées avec leurs partenaires commerciaux.<sup>80</sup>

Les économistes ont montré qu'en l'absence de dispositions juridiques appropriées les gouvernements peuvent en fait être tentés d'utiliser des mesures internes pour contourner les engagements négociés en matière d'accès aux marchés, ce qui peut provoquer une « course vers le bas » qui réduit la valeur des résultats de la négociation. C'est pourquoi les accords commerciaux comportent souvent des dispositions juridiques supplémentaires visant à faire en sorte que les réductions tarifaires convenues ne soient pas compromises par des obstacles non tarifaires ou par d'autres mesures gouvernementales.<sup>81</sup>

#### a) Mesures internes et effectivité des accords commerciaux

##### i) *Les mesures internes peuvent compromettre les réductions tarifaires négociées*

Les consolidations tarifaires négociées ne sont effectives que si elles s'accompagnent d'engagements sûrs en matière d'accès aux marchés, c'est-à-dire si les membres ne peuvent pas recourir à des mesures internes qui affaiblissent leurs engagements. De nombreuses mesures internes sans lien direct avec le commerce peuvent avoir des effets très semblables à ceux des droits de douane et, de ce fait, leur utilisation peut annuler les concessions tarifaires. Supposons qu'un pays s'engage à ne pas porter les droits de douane sur l'acier à plus de 15 pour cent *ad valorem*.<sup>82</sup> Que se passerait-il si ce pays adoptait une loi qui ferait de la sidérurgie un monopole national ? Ou s'il établissait une norme réglementaire que les concurrents étrangers ne pourraient probablement pas respecter ou pourraient le faire à un coût beaucoup plus élevé que les producteurs nationaux ? Ou encore si l'État subventionnait la production nationale d'acier ? Toutes ces mesures accroîtraient la compétitivité des producteurs nationaux par rapport aux producteurs étrangers, et l'accès au marché que les gouvernements étrangers comptaient obtenir au moyen des réductions tarifaires consolidées sera réduit ou annulé.

Les instruments susmentionnés peuvent avoir des effets sur le commerce analogues à ceux des droits de douane, mais ils ne peuvent pas constituer des substituts parfaits. Plusieurs auteurs ont montré que, dans ce cas, les gouvernements seront de toute façon tentés d'utiliser une mesure interne imparfaite comme substitut des droits de douane, mais que le niveau de protection global en résultant sera moins élevé que si les pays pouvaient appliquer sans aucune contrainte des mesures protectionnistes.<sup>83</sup> En d'autres termes, un accord commercial comportant des lacunes est préférable à l'absence d'accord commercial. Cependant, cet argument peut ne pas être valable pour tout le monde dans un pays. Si, par exemple, la politique du gouvernement est influencée principalement par les intérêts des producteurs, les consommateurs risquent de supporter la majeure partie du fardeau créé par les effets d'efficacité négatifs des autres mesures « commerciales », alors que les producteurs profiteront de leurs effets protectionnistes. En conséquence, les intérêts des consommateurs ne sont pas nécessairement servis par des accords qui élimineraient complètement les droits de douane, car ces derniers peuvent être remplacés par des instruments plus coûteux.

Des accords, même lacunaires, sont certes préférables à l'absence d'accord pour ce qui est de la libéralisation, mais on pourrait chercher à limiter autant que possible les lacunes pour encourager la libéralisation des échanges en faisant en sorte que les membres ne puissent pas remplacer les droits

<sup>80</sup> Voir Howse (2002).

<sup>81</sup> Voir Petersmann (1996).

<sup>82</sup> Exemple donné par Howse (2002).

<sup>83</sup> Voir Copeland (1990).

de douane par des mesures « internes » modifiées. Faute de cela, il se pourrait non seulement que la négociation tarifaire n'aboutisse pas à une réelle ouverture des marchés, mais aussi qu'elle contribue à l'adoption de mesures internes inefficaces. Cela tient à ce que de nombreuses mesures internes sont utilisées pour réaliser des objectifs sans rapport avec le commerce. Le droit du travail, par exemple, peut être utilisé à des fins de redistribution ou pour protéger les travailleurs contre des événements professionnels négatifs. Les normes environnementales servent à remédier aux externalités environnementales de la production ou de la consommation. Si ces instruments sont aussi employés à des fins protectionnistes, les gouvernements pourraient finir par sacrifier les autres objectifs au protectionnisme. Il a été montré que cela pourrait provoquer une « course vers le bas » si les gouvernements abaissent les normes internes pour accroître la compétitivité des producteurs nationaux, limitant ainsi l'accès aux marchés accordé aux producteurs étrangers par le biais de la réduction des droits de douane.<sup>84</sup> Cela se solderait par l'utilisation d'instruments internes peu efficaces et par des niveaux d'échanges suboptimaux.

## ii) *Approches visant à discipliner le recours à des mesures internes*

Après avoir constaté l'inefficacité liée à l'adoption de mesures unilatérales, il faut se demander comment des négociations pourraient remédier à ce problème. Théoriquement, on pourrait considérer que les gouvernements négocient directement sur l'ensemble des instruments de politique interne disponibles qui pourraient avoir un effet sur l'accès aux marchés et conçoivent pour chacun d'entre eux une discipline spécifique.<sup>85</sup> Il semble totalement irréaliste d'agir de la sorte pour toutes les mesures internes envisageables, mais on peut penser que les Membres de l'OMC ont choisi d'élaborer des disciplines spécifiques pour certaines d'entre elles, notamment les mesures relatives aux droits de propriété intellectuelle et les mesures sanitaires et phytosanitaires.

Une approche connexe consisterait à définir des règles générales permettant aux partenaires commerciaux de recourir uniquement à des politiques dites « optimales » pour remédier aux imperfections du marché telles que les externalités environnementales ou l'asymétrie de l'information.<sup>86</sup> Une « politique optimale » est une politique qui corrige une distorsion du marché et qui, de toutes les autres mesures correctives possibles, est la plus appropriée pour remédier à ce problème. Toute autre politique serait interdite. Une telle approche permettrait aux gouvernements d'assurer les niveaux d'accès aux marchés souhaités en négociant uniquement sur les obstacles au commerce, tels que les droits de douane. Cette approche soulève deux problèmes. Premièrement, si la « politique optimale » peut être une notion bien définie dans un modèle théorique, dans la réalité, il est souvent difficile de dire en quoi elle consisterait. Deuxièmement, plusieurs auteurs ont fait observer que cette approche peut provoquer une « guerre entre ordres publics ».<sup>87</sup>

Une autre approche suggérée dans la littérature, dite « approche du ciblage », ne présente pas ces inconvénients.<sup>88</sup> Selon cette approche, les gouvernements négocient le niveau d'accès aux marchés qu'ils sont disposés à accorder et décident ensuite unilatéralement de la meilleure combinaison de droits de douane et de mesures internes permettant d'assurer l'accès convenu à leur marché. Il faut que les dispositions juridiques garantissent la protection des engagements négociés contre toute violation unilatérale, que celle-ci découle d'une modification des droits ou des normes.

On a fait valoir que cette approche du ciblage pouvait donner les résultats voulus, même si les négociations directes ne portent que sur les droits de douane.<sup>89</sup> Considérant que les normes initiales sont données, les

<sup>84</sup> Voir Bagwell et Staiger (2002).

<sup>85</sup> Voir Bagwell et Staiger (2001), Howse (2002).

<sup>86</sup> Par exemple, Mattoo et Subramanian (1998).

<sup>87</sup> Voir Bagwell et al. (2002).

<sup>88</sup> Cette approche a été décrite par Bagwell et Staiger (2001) et elle est expliquée plus en détail dans Bagwell et Staiger (2002) et Bagwell et al. (2002).

<sup>89</sup> Voir Bagwell et al. (2002).

gouvernements peuvent négocier les droits qui assureraient le niveau d'accès aux marchés souhaité. Ils peuvent ensuite abaisser leurs normes par rapport au niveau initial, à condition de réduire aussi les droits d'importation de manière à respecter leur engagement en matière d'accès aux marchés. Mais il faudrait aussi les dispositions juridiques permettent aux pays de renforcer leurs normes sans modifier l'accès aux marchés résultant des engagements. En d'autres termes, si un gouvernement veut renforcer une norme, par exemple parce qu'il accorde plus d'importance aux problèmes environnementaux, il pourrait majorer ses droits d'importation, maintenant ainsi son engagement en matière d'accès aux marchés. Si les dispositions juridiques permettaient une telle approche, chaque gouvernement serait libre de modifier la combinaison de politiques comme il le souhaite, après avoir négocié les niveaux d'accès à son marché, pour autant que la nouvelle combinaison respecte les engagements.

Les trois approches examinées dans la littérature économique se retrouvent dans les Accords de l'OMC. Comme nous l'avons déjà dit, les Membres de l'OMC paraissent avoir opté pour la première approche, consistant à établir des disciplines explicites pour les mesures internes, dans l'Accord sur les ADPIC et, dans une moindre mesure, dans l'Accord SPS. Nous examinerons cette approche plus en détail à la section D.6 du rapport. La deuxième approche est généralement associée à la notion juridique de traitement national et, en particulier, aux articles III et XX du GATT. La troisième est liée plutôt à la notion juridique d'« annulation ou de réduction d'avantages » et a donc été souvent examinée au regard de l'article XXIII du GATT.

## b) Comment discipliner le recours à des mesures ayant des effets de distorsion des échanges dans le cadre des Accords de l'OMC

Pour éviter que les réductions tarifaires convenues et l'équilibre réciproque des concessions ne soient compromis par des obstacles non tarifaires ou d'autres mesures gouvernementales, les accords commerciaux, comme ceux de l'OMC, ont souvent recours à une ou à plusieurs des trois techniques juridiques complémentaires ci-après<sup>90</sup> : i) des règles de fond interdisant ou limitant l'utilisation de mesures commerciales qui restreignent ou faussent les échanges ; ii) des règles de procédure prévoyant des recours juridiques non seulement en cas de violation du traité, mais aussi lorsque les possibilités commerciales offertes par les accords sont annulées par d'autres mesures (par exemple des mesures purement internes) ; et iii) des clauses de dénonciation permettant à une partie de se libérer complètement de ses obligations en matière de politique commerciale, dans des délais très brefs (en général de trois à six mois).

### i) *Traitement national*

La première de ces approches apparaît dans les articles III et XX du GATT. L'article III énonce une règle de non-discrimination pour distinguer les mesures internes non commerciales qui sont acceptables de celles qui ne le sont pas, c'est-à-dire le principe du traitement national.<sup>91</sup> Ce principe dispose que les produits importés, une fois entrés sur le marché intérieur, ne doivent pas être soumis à un traitement différent de celui qui est accordé aux produits nationaux. En d'autres termes, les produits qui peuvent entrer sur le territoire d'un pays grâce à la réduction des obstacles à la frontière ne doivent pas faire l'objet d'une discrimination une fois qu'ils se trouvent sur le territoire. L'article III montre que les rédacteurs du traité étaient conscients du fait que les mesures internes pouvaient se substituer aux mesures à la frontière et il vise à éviter de telles pratiques. Les dispositions les plus pertinentes de cet article sont reproduites dans l'encadré 10.

<sup>90</sup> Voir Petersmann (1996).

<sup>91</sup> Voir Howse (2002).

## Encadré 10: Article III du GATT « Traitement national en matière d'impositions et de réglementation intérieures »

1. Les Parties Contractantes reconnaissent que les taxes et autres impositions intérieures ainsi que les lois, règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur et les réglementations quantitatives intérieures prescrivant le mélange, la transformation ou l'utilisation en quantités ou en proportions déterminées de certains produits ne devront pas être appliqués aux produits importés ou nationaux de manière à protéger la production nationale.

2. Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas frappés, directement ou indirectement, de taxes ou autres impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent, directement ou indirectement, les produits nationaux similaires. En outre, aucune partie contractante n'appliquera, d'autre façon, de taxes ou autres impositions intérieures aux produits importés ou nationaux d'une manière contraire aux principes énoncés au paragraphe premier.

*Note interprétative relative au paragraphe 2 de l'article III :*

*Une taxe satisfaisant aux prescriptions de la première phrase du paragraphe 2 ne doit être considérée comme incompatible avec les dispositions de la deuxième phrase que dans le cas où il y a concurrence entre, d'une part, le produit imposé et, d'autre part, un produit directement concurrent ou un produit qui peut lui être directement substitué et qui n'est pas frappé d'une taxe semblable.*

4. Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur ...

En vertu de ces dispositions, les produits importés ne doivent pas être soumis à un traitement « moins favorable » que le traitement accordé aux produits « similaires » d'origine nationale. En outre, les mesures internes ne doivent pas être appliquées de manière à « protéger » un « produit directement concurrent ou un produit qui peut lui être directement substitué ». La mesure dans laquelle l'article III du GATT discipline l'utilisation des mesures internes dépend en grande partie de l'interprétation des expressions « produit similaire », « produit directement concurrent ou ... produit qui peut lui être directement substitué », « traitement moins favorable » et « de manière à protéger ».<sup>92</sup> Ces quatre expressions ont d'ailleurs joué un rôle majeur dans les différends réglés dans le cadre du GATT et de l'OMC.<sup>93</sup>

Pour faire en sorte que les avantages résultant des négociations ne soient pas compromis par des mesures internes, les Membres de l'OMC doivent aussi avoir l'assurance que ces mesures sont appliquées sur une base NPF. L'obligation NPF énoncée à l'article premier du GATT s'applique donc à tout type de droit, de procédure administrative, etc., ayant un effet sur le commerce des marchandises. Les Membres de

<sup>92</sup> Voir, par exemple, les analyses de Ehring (2002) et Marceau et Trachtman (2002). Par exemple, l'interprétation des termes « similaire » et « traitement moins favorable » a joué un rôle dans les affaires *CE – Amiante* et *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*. L'expression « produit directement concurrent ou ... produit qui peut lui être directement substitué » a été interprétée dans les affaires *Japon – Boissons alcooliques II*, *Corée – Boissons alcooliques* et *Chili – Boissons alcooliques*. L'interprétation de l'expression « de manière à protéger » a quant à elle joué un rôle dans les affaires *États-Unis – Taxes sur les automobiles*, *États-Unis – Boissons à base de malt* et *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*.

<sup>93</sup> Neven (2001) fait valoir que les textes juridiques semblent faire une distinction entre « produits similaires » et « produit directement concurrent ou ... produit qui peut lui être directement substitué », mais que cette distinction n'est pas justifiée du point de vue économique. Pour déterminer le degré de protection des entreprises nationales, il faudrait plutôt examiner conjointement le degré de substitution entre les produits nationaux et étrangers et le degré de rivalité sur le marché intérieur.

l'OMC doivent appliquer automatiquement et inconditionnellement le traitement NPF aux marchandises et aux services provenant de leurs partenaires commerciaux. Toutefois, la portée de cette disposition est soumise à une restriction : elle ne s'applique qu'aux produits « similaires », terme qui apparaît aussi dans plusieurs autres clauses NPF des Accords de l'OMC. Là encore, l'interprétation du terme « similaire » joue un rôle essentiel, car plus la définition est étroite, plus grandes sont les possibilités de discrimination. Dans le cadre de l'AGCS, il se pose une question supplémentaire, celle de savoir si le traitement NPF doit s'appliquer uniquement aux services « similaires » ou aussi aux fournisseurs de services « similaires ». L'existence de quatre modes de fournitures accroît encore la complexité, de sorte qu'il est tentant de conclure que « la notion de similitude des produits ... est encore plus difficile à cerner dans le cas des services que dans celui des marchandises ».<sup>94</sup>

Les économistes ont interprété de différentes façons les implications de l'article III. Selon Ederington (2001), ses dispositions équivalent à une interdiction générale de l'utilisation de mesures internes comme moyen de protection. Il compare ce traitement des mesures internes aux dispositions des articles I<sup>er</sup> et II du GATT, qui visent les obstacles au commerce et qui exigent seulement que la protection tarifaire ne dépasse pas les « niveaux de consolidation » convenus par les Membres dans le cadre des négociations du GATT. Selon lui, ce traitement différencié se fonde sur la présomption générale que la protection tarifaire est préférable à la protection sous la forme d'impositions ou de réglementation intérieures. Il soutient que cette approche a un sens du point de vue économique et il montre que, lorsqu'un pays ne peut pas appliquer un ensemble pleinement efficace de mesures commerciales et de mesures internes parce que son pouvoir d'exécution est limité, il faut qu'il définisse les mesures internes de manière à empêcher toute distorsion du marché intérieur et qu'il ajuste sa politique commerciale de manière à préserver la viabilité de l'accord. Comme, dans ce cadre, la seule externalité internationale est l'effet d'une décision gouvernementale sur les termes de l'échange, le seul motif de défection serait la recherche d'une amélioration des termes de l'échange. En conséquence, la manière la plus efficace de contrer l'incitation à ne pas respecter l'accord et de garantir la stabilité de l'accord est de s'appuyer uniquement sur la politique commerciale, ce qui signifie, dans l'analyse d'Ederington (2001), que les pays peuvent utiliser la politique commerciale comme moyen de rétorsion envers les pays qui ne respectent pas les accords.

Cette interprétation signifie donc que les textes juridiques du GATT permettent d'éviter le recours à des mesures internes à des fins protectionnistes, mais autorisent les Membres à appliquer une politique optimale pour remédier aux distorsions du marché intérieur. D'autres économistes interprètent différemment l'article III. Horn (2006) pense qu'il est raisonnable de dire que l'article III interdit aux Membres de percevoir des droits plus élevés sur les produits importés que sur les produits d'origine nationale, quel qu'en soit le motif. En d'autres termes, les Membres ne sont pas autorisés à appliquer des mesures internes à des fins protectionnistes, mais ils ne sont pas non plus autorisés à faire une distinction entre les produits nationaux et les produits importés dans le but de corriger les distorsions internes. Horn (2006) soutient que cette approche est judicieuse du point de vue économique car normalement les distorsions internes ne justifient pas un traitement différencié des produits nationaux et des produits importés. Cela ne serait justifié que si la distorsion intervient à la frontière, auquel cas les droits de douane seraient l'instrument optimal pour y remédier et il faudrait que les décideurs en tiennent compte lorsqu'ils négocient des réductions tarifaires. L'auteur reconnaît cependant qu'il n'est pas très réaliste de penser que les négociateurs y parviendront. Si tel est le cas, l'interprétation étroite de l'article III, impliquant que les Membres ne sont en aucune circonstance autorisés à traiter différemment les produits « similaires » importés et les produits d'origine nationale, pourrait empêcher les gouvernements d'appliquer des mesures internes appropriées pour corriger les distorsions introduites par les produits importés.

D'après Howse (2002), les rédacteurs du GATT ont inséré l'article XX parce qu'ils considéraient que la règle de non-discrimination très générale énoncée à l'article III pouvait ne pas être appropriée dans tous les cas pour faire une distinction entre les politiques publiques « légitimes » et la « tricherie » par rapport aux engagements de libéralisation du commerce. C'est pourquoi l'article XX prévoit expressément des

<sup>94</sup> Citation de Cossy (2006) qui se réfère au document intitulé « Subventions et commerce des services », Note du secrétariat, S/WPGR/9, 6 mars 1996.

exceptions pour des mesures pouvant comporter des éléments de discrimination, sous réserve que ces mesures soient justifiées par certains objectifs non protectionnistes expressément mentionnés et que leur application n'entraîne pas de discrimination *injustifiable* ou *arbitraire*. Ainsi, l'article XX dispose, par exemple, que les Membres peuvent adopter des mesures « nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux » ou « se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables ».<sup>95</sup> Le mot « nécessaire » est important dans ce contexte, car il a été interprété comme un « critère de nécessité », ce qui signifie que les mesures censées protéger la santé des personnes ou des animaux ou préserver les végétaux ne peuvent être appliquées que s'il peut être démontré qu'elles sont « nécessaires » pour assurer cette protection.

D'autres dispositions des Accords de l'OMC sont allées plus loin dans la définition de lignes directrices pour distinguer les politiques publiques « légitimes » des politiques destinées à contourner les engagements de libéralisation. Par exemple, il a été dit que l'Accord SPS devrait être interprété, dans une certaine mesure, comme une extension de l'article XX du GATT, car ses rédacteurs étaient préoccupés par la nécessité i) d'élargir les conditions scientifiques et procédurales régissant l'application d'une mesure SPS par un Membre, et ii) d'encourager le recours et la participation à des organismes internationaux à activité normative.<sup>96</sup>

L'approche adoptée dans l'Accord SMC diffère quelque peu de l'approche générale du GATT. L'Accord SMC discipline le recours aux subventions « spécifiques » au sens de la définition donnée à son article 2. En particulier, une subvention doit être considérée comme spécifique si la possibilité d'en bénéficier est limitée expressément ou implicitement à certaines entreprises.<sup>97</sup> L'Accord interdit purement et simplement certaines subventions « spécifiques ». Il s'agit des subventions subordonnées aux résultats à l'exportation ou à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés. Il faut noter que ces subventions sont en fait des mesures expressément basées sur le commerce, ce qui explique pourquoi elles ne sont pas traitées de la même manière que les autres subventions « spécifiques ». Les autres subventions « spécifiques » « peuvent donner lieu à une action », ce qui signifie qu'elles peuvent soit être contestées dans le cadre du mécanisme de règlement des différends, soit faire l'objet de mesures compensatoires s'il peut être démontré qu'elles ont des effets défavorables pour les intérêts d'un autre pays (notamment qu'elles causent un dommage à la branche de production du pays qui importe des produits subventionnés ou qu'elles les échantent).

## ii) *Voies de recours en cas d'annulation ou de réduction d'avantages*

Les textes juridiques du GATT énoncent en outre des règles de procédure, correspondant aux deuxième et troisième techniques juridiques mentionnées ci-dessus, en ce sens qu'elles offrent aux Membres des voies de recours dans les cas où les possibilités commerciales protégées par les accords ont été annulées par d'autres mesures et qu'elles comportent une clause de dénonciation permettant à une partie insatisfaite de mettre fin à toutes ses obligations en matière de politique commerciale.

<sup>95</sup> Le fait que des règles visant à éviter le contournement au moyen de mesures internes ont été insérées dans les textes initial du GATT montre l'importance de ces règles pour le fonctionnement de la coopération commerciale. De ce point de vue, il peut être étonnant qu'un domaine d'intervention gouvernementale soit exclu du champ du GATT. Ce domaine est celui des marchés publics. Les achats de biens et de services par les pouvoirs publics représentent une part importante de l'activité économique dans de nombreux pays. Par conséquent si, dans les marchés publics, les fournisseurs nationaux sont avantagés par rapport à leurs concurrents étrangers, cela peut avoir des effets notables sur les flux commerciaux. Cela explique pourquoi les marchés publics ont fait l'objet d'un accord distinct, même s'il s'agit d'un accord plurilatéral qui ne s'applique pas à tous les Membres de l'OMC.

<sup>96</sup> Voir aussi la section D.6 concernant l'Accord SPS.

<sup>97</sup> L'article 2.1 b) de l'Accord SMC dispose que, dans les cas où l'autorité qui accorde la subvention, ou la législation en vertu de laquelle ladite autorité agit, subordonne à des critères ou conditions objectifs le droit de bénéficier de la subvention et le montant de celle-ci, il n'y aura pas spécificité à condition que le droit de bénéficier de la subvention soit automatique et que lesdits critères ou conditions soient observés strictement. Cet article est assorti d'une note qui précise que l'expression « critères ou conditions objectifs » s'entend de critères ou conditions neutres, qui ne favorisent pas certaines entreprises par rapport à d'autres, et qui sont de caractère économique et d'application horizontale, par exemple nombre de salariés ou taille de l'entreprise.

Les rédacteurs du GATT étaient conscients du fait qu'il serait pratiquement impossible de cataloguer à l'avance toutes les mesures susceptibles de fausser les échanges; aussi a-t-il été suggéré d'insérer dans les accords commerciaux une disposition plus générale qui viserait toute mesure gouvernementale ayant un effet négatif sur les avantages commerciaux obtenus dans le cadre des accords visés.<sup>98</sup> Cela a finalement abouti à l'inclusion, à l'article XXIII du GATT, d'une disposition relative aux plaintes pour annulation ou réduction d'avantages en situation de non-violation. Le paragraphe 3 de l'article XXIII de l'AGCS renferme une disposition analogue.

Le paragraphe 1 b) de l'article XXIII du GATT prévoit un droit à réparation lorsque, même s'il n'y a pas violation d'une disposition particulière du GATT, un Membre prend des mesures qui réduisent la valeur des concessions négociées dans le cadre du GATT. Tel qu'il est libellé, cet article paraît donner un fondement aux demandes de compensation en cas de modification des politiques entraînant une réduction de la valeur des concessions négociées.<sup>99</sup> Toutefois, en vertu de l'article 26 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, lorsqu'ils contestent une mesure interne au titre de l'article XXIII du GATT, les plaignants doivent supporter une charge de la preuve particulièrement lourde et doivent établir l'existence d'un lien de causalité entre la mesure interne concernée et l'annulation ou la réduction des concessions négociées.

D'après les arguments économiques exposés dans la section 1 ci-dessus, le concept de plainte en situation de non-violation peut permettre à un Membre du GATT/de l'OMC de demander réparation lorsqu'il peut montrer que les engagements en matière d'accès aux marchés qu'il avait négociés sont systématiquement compromis par une modification imprévue des politiques – y compris, par exemple, les normes du travail et les normes environnementales – d'un autre Membre, même si ces modifications ne sont pas contraires aux règles du GATT, mais réduisent simplement la valeur des avantages commerciaux découlant des accords visés.<sup>100</sup> Si une plainte en situation de non-violation aboutit, le pays plaignant est autorisé à rééquilibrer les engagements en matière d'accès aux marchés, soit en obtenant de son partenaire commercial qu'il compense les effets sur le commerce de la modification de sa politique interne (généralement en procédant à une nouvelle modification qui rétablit l'accès aux marchés initial), soit en retirant lui-même une concession équivalente, après accord préalable de l'ORD.

Selon la jurisprudence du GATT/de l'OMC, pour qu'une plainte en cas de non-violation soit recevable, le plaignant doit établir que quatre conditions sont réunies: 1) une concession a été négociée; 2) une mesure est appliquée ultérieurement par un Membre; 3) le plaignant ne pouvait pas raisonnablement prévoir l'application de cette mesure au moment où la concession a été négociée; et 4) l'application de la mesure contestée a annulé ou réduit la valeur des concessions négociées. Pendant toute la période du GATT, la « mesure ultérieure » a consisté, dans tous les cas sauf un, en l'octroi à un producteur national d'une subvention entraînant le remplacement d'importations.<sup>101</sup> Depuis la création de l'OMC, le différend *Kodak-Fuji* a montré que des subventions réglementaires pouvaient faire l'objet d'une plainte en situation de non-violation. Mais, dans le même temps, dans son rapport, le groupe spécial chargé de l'affaire *Kodak-Fuji* a souligné que les mesures correctives en situation de non-violation devaient être utilisées avec prudence et rester exceptionnelles. Il a expliqué que cette prudence était nécessaire parce que les Membres de l'OMC négocient les règles qu'ils conviennent de respecter et des mesures compatibles avec ces règles ne devraient être contestées que dans des cas exceptionnels.<sup>102</sup> Toutefois, Bagwell et al. (2002) soutiennent que cette approche ne définit pas pleinement le champ d'application possible du concept de non-violation. Ils se réfèrent en particulier au rapport sur l'affaire *Amiante*, dans lequel l'Organe d'appel a rejeté l'argument selon lequel certains types de mesures, comme celles qui ont des objectifs sanitaires, étaient exclus du champ d'application de l'article XXIII:1 b).<sup>103</sup>

<sup>98</sup> Voir Hudec (1990).

<sup>99</sup> Voir Howse (2002).

<sup>100</sup> Voir Hudec (1990).

<sup>101</sup> Voir Bagwell et al. (2002).

<sup>102</sup> Voir « Japon – Mesures affectant les pellicules et papiers photographiques destinés aux consommateurs », document de l'OMC, WT/DS44/R (31 mars 1998).

<sup>103</sup> Voir le rapport de l'Organe d'appel.

### c) Comment concilier les approches économique et juridique

La plupart des différends relatifs à l'effet de mesures internes sur l'accès aux marchés ont été fondés sur les articles III et/ou XX du GATT ou sur les Accords de l'OMC relatifs à certaines mesures intérieures spécifiques, comme l'Accord SPS, l'Accord OTC ou l'Accord SMC. Les dispositions juridiques pertinentes indiquent comment distinguer une mesure interne légitime d'une mesure illégitime. Du point de vue économique, les politiques optimales, c'est-à-dire les mesures qui sont le meilleur moyen de remédier à une défaillance du marché intérieur, devraient être considérées comme légitimes. La question de savoir si les textes juridiques existants permettent une interprétation conforme au raisonnement économique a été examinée dans la littérature et différentes réponses y ont été apportées. Si l'on admet que la réponse peut être affirmative, il faut encore se demander quelle politique peut, dans la pratique, être considérée comme optimale dans le cas d'un différend donné. Certains auteurs ont soutenu qu'une telle approche pouvait causer une « guerre entre ordres publics », étant donné que les politiques optimales dépendent de caractéristiques qui peuvent être propres à chaque pays, telles que les préférences des consommateurs, les valeurs morales ou le patrimoine culturel.

C'est pourquoi des ouvrages économiques récents plaident en faveur d'une application plus large de l'article XXIII. Ils soulignent toutefois qu'il faudrait aussi élargir les possibilités de recours à cet article. Actuellement, si, après une négociation tarifaire, un gouvernement souhaite modifier des normes nationales d'une manière qui, de fait, améliorerait l'accès de son partenaire commercial à son marché au niveau existant des droits de douane, les règles de l'OMC ne l'autorisent pas à majorer unilatéralement ses droits de manière à maintenir l'accès au marché au niveau négocié de sorte que, dans ce cas de figure, l'efficacité ne peut pas être assurée par la voie de négociations tarifaires. Au contraire, le cadre actuel peut figer la réglementation, les gouvernements ne cherchant pas à renforcer leurs normes pour ne pas affaiblir la compétitivité des producteurs nationaux. Bagwell et Staiger (2001) soutiennent qu'en introduisant cette flexibilité additionnelle dans les Accords de l'OMC les gouvernements pourraient obtenir des résultats efficaces sur le plan du commerce et des politiques internes uniquement grâce à la négociation tarifaire. Le fait que les Membres et les législateurs ont jusqu'à présent hésité à recourir à l'article XXIII pourrait cependant donner à penser que cette approche a un intérêt plus théorique que pratique.

## 4. LES MESURES CONTINGENTES

### a) Explication des mesures contingentes prévues dans les accords commerciaux

D'après la théorie dominante de la coopération commerciale internationale, il est inutile de prévoir des mesures contingentes si une renégociation est toujours possible. Étant donné un niveau initial de libéralisation réciproque, un changement de situation qui obligerait une des parties à relever son niveau de protection peut être admis si ladite partie peut accorder, en compensation, une certaine libéralisation qui laisse ses partenaires commerciaux dans une situation aussi bonne qu'avant. Il faut donc expliquer la présence de règles contingentes dans les accords commerciaux.

L'une des explications est que la protection contingente est du protectionnisme pur et simple. La présence de mesures contingentes peut s'expliquer par l'économie politique du protectionnisme (Tharakan, 1995). La libéralisation des échanges au niveau mondial a ramené les droits de douane à des niveaux très bas. Ceux qui y ont perdu ont intérêt à obtenir une protection au moyen du processus politique et il se peut que les politiciens accueillent leur demande sans trop de réticence. Toutefois, les mesures contingentes sont généralement appliquées par des administrations qui paraissent imperméables à toute influence politique. Néanmoins, les politiciens peuvent influencer ce processus en élaborant les lois et règlements qui régissent les activités de ces administrations (Finger et al., 1982). La recherche empirique confirme d'ailleurs que l'influence politique oriente les décisions des administrations, en particulier pour ce qui est de la détermination de l'existence d'un dommage (Schuknecht, 1992; Tharakan et Waelbroeck, 1994). En outre, l'ambiguïté intrinsèque des événements contingents laisse aux administrations une grande

marge d'interprétation des faits. Il n'est donc peut-être pas surprenant que la réduction des droits de douane ait coïncidé avec l'utilisation plus fréquente et plus large des mesures contingentes, en particulier des mesures antidumping. De ce point de vue, l'existence de dispositions contingentes dans les accords commerciaux revient à remplacer une forme de protection par une autre.

Barton et al. (2006) ont une conception moins cynique des mesures commerciales contingentes. Ils considèrent que ces mesures sont des instruments de politique employés par des dirigeants bienveillants pour gérer les effets de la redistribution de l'ouverture commerciale. Au niveau d'un pays, la libéralisation fait des gagnants et des perdants. Mais, en général, les pays n'ont pas de mécanisme explicite pour prélever une partie des revenus supplémentaires des gagnants afin de dédommager les perdants. Les mesures contingentes comblent cette lacune en donnant aux gouvernements un moyen de protéger les secteurs vulnérables des conséquences de la réduction de la protection tarifaire.

Jackson (1997) propose deux explications des mesures contingentes. La première voit dans ces mesures un moyen de réduire le coût de l'ajustement économique résultant de la libéralisation des échanges. Celle-ci exige une redistribution des ressources entre les secteurs où un pays n'a pas d'avantage comparatif et ceux où il en a un. Cet ajustement peut parfois être difficile, les travailleurs risquant de devoir faire face à un chômage prolongé. Une protection temporaire peut permettre de freiner l'augmentation des importations, ce qui laisse du temps à l'industrie nationale pour s'adapter aux effets de la concurrence. Mais l'auteur reconnaît aussi les défauts de cette explication, étant donné que les mesures commerciales ne sont pas nécessairement le moyen le plus efficace de faciliter l'ajustement. Il serait préférable de prendre des mesures internes pour accroître la mobilité des travailleurs et des entreprises.

Cela amène à la deuxième explication des mesures contingentes, qui sont considérées comme un moyen pragmatique de faire face non pas au coût de l'ajustement lui-même mais aux demandes de protection qu'il suscite au niveau politique. Si rien n'est fait, les pressions peuvent s'accumuler au point de permettre aux forces protectionnistes d'opérer une inversion définitive de la libéralisation. L'inclusion de mesures contingentes dans un accord commercial peut être considérée comme un moyen d'anticiper de telles difficultés d'ajustement et les pressions politiques protectionnistes qu'elles suscitent, et donc d'atténuer ces pressions en revenant temporairement sur la libéralisation.

Cette conception implique que l'ampleur de la libéralisation pouvant être obtenue au moyen d'un accord commercial *ex ante* peut dépendre de l'existence dans l'accord de clauses dérogatoires qui tiennent compte de l'incertitude de l'environnement économique. Les accords commerciaux amènent les gouvernements à prendre des engagements sur des politiques qui s'appliqueront non seulement dans l'immédiat mais aussi dans l'avenir. Or, les circonstances économiques peuvent évoluer de telle manière que le coût élevé de l'ajustement empêche de poursuivre la politique actuelle. Il faut donc que les accords commerciaux donnent aux gouvernements un moyen de déroger temporairement à leurs dispositions, sous certaines conditions circonscrites bien définies. Les clauses relatives aux mesures contingentes répondent à ce besoin. Si le recours à de telles mesures peut entraîner une perte de bien-être *ex post* pendant que le niveau de la protection est temporairement relevé, la libéralisation plus poussée qu'elles permettent *ex ante* signifie que ces pertes sont compensées par les gains de bien-être à long terme.<sup>104</sup>

## b) Portée des mesures contingentes

Une question qui se pose est celle de la portée des mesures contingentes. Doivent-elles être limitées aux seules mesures de sauvegarde ou d'urgence ou faut-il aussi prévoir des mesures pour faire face à certaines pratiques commerciales parfois qualifiées de « déloyales », c'est-à-dire des droits antidumping et des droits compensateurs ? Dans la mesure où les pratiques ou politiques commerciales étrangères, qu'elles soient loyales ou déloyales, entraînent une augmentation des importations et causent un

<sup>104</sup> Dans leur analyse de l'expérience latino-américaine de la libéralisation commerciale, Finger et Nogues (2005) constatent également que « dans le contexte politique plus large, les mesures antidumping et les mesures de sauvegarde sont une contrepartie nécessaire accordée à certains secteurs importants afin de permettre la libéralisation accrue des politiques commerciales pour l'économie en général ».

dommage à une branche de production nationale, elles peuvent susciter des demandes de protection qui peuvent mettre en péril les politiques commerciales libérales. Elles donnent donc lieu à la situation que les mesures contingentes sont précisément censées empêcher. Il s'ensuit que les mesures de sauvegarde, les mesures antidumping et les mesures compensatoires sont identiques dans la mesure où elles peuvent être employées pour réduire les pressions internes contre la libéralisation des échanges. La sous-section ci-après examine certaines des différences entre ces mesures commerciales contingentes, y compris les conditions dans lesquelles elles peuvent être invoquées.

Deuxièmement, il peut être nécessaire d'inclure les mesures antidumping et les mesures compensatoires dans le champ des mesures contingentes parce que les pays recourent largement à ces mesures (en particulier aux mesures antidumping) (voir le tableau 3). Sur la base des notifications faites par les Membres à l'OMC, on constate que, pendant la période 1995-2005, les mesures de sauvegarde sont celles qui ont été les moins utilisées. Le nombre de procédures antidumping engagées (2 851) a été 20 fois supérieur au nombre de procédures en matière de sauvegardes (142) et le nombre de mesures antidumping appliquées (1 804) a été près de 26 fois plus élevé que le nombre de mesures de sauvegarde (70).<sup>105</sup>

**Tableau 3**  
**Mesures commerciales contingentes, ouvertures d'enquêtes et application de mesures, 1995-2005**

Mesure commerciale contingente	Enquêtes ouvertes	Mesures appliquées
Mesures antidumping	2851	1804
Mesures compensatoires	182	112
Mesures de sauvegarde	142	70

Source : Secrétariat de l'OMC.

Enfin, il y a un lien étroit entre les périodes de difficulté économique et l'activité antidumping. Knetter et Prusa (2003) ont constaté que, pour quatre des principaux utilisateurs – Australie, Canada, CE et États-Unis –, il existe une corrélation étroite entre le nombre de plaintes antidumping et l'activité macro-économique et la hausse du taux de change réel. Les périodes d'appréciation réelle de la monnaie peuvent conduire à une perte de compétitivité dans les secteurs en concurrence avec les importations, ce qui entraîne une augmentation des importations. En période de récession, le chômage s'aggrave et les entreprises subissent des pertes financières plus importantes, ce qui les incite fortement à demander des mesures antidumping.

On peut donc dire que les pays préfèrent recourir aux mesures antidumping plutôt qu'aux mesures de sauvegarde pour faire face aux difficultés commerciales et atténuer les pressions protectionnistes. C'est pourquoi, aux fins de la présente analyse, nous considérerons les trois types de mesures commerciales correctives comme des mesures contingentes.

### c) Dispositions du système multilatéral relatives aux mesures contingentes

Au niveau multilatéral, les principales dispositions relatives aux mesures contingentes figurent à l'article VI du GATT (Droits antidumping et droits compensateurs) et à son article XIX (Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers) ainsi que dans les accords multilatéraux correspondants, à savoir l'Accord antidumping<sup>106</sup>, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires et l'Accord sur les sauvegardes. Les droits antidumping et les droits compensateurs sont considérés comme des mesures contingentes en partie parce que les pays ont largement recours aux mesures antidumping, comme le montre le tableau 3 ci-dessus.

<sup>105</sup> Il faut noter cependant qu'une mesure de sauvegarde peut concerner plusieurs sources d'importations.

<sup>106</sup> Le titre officiel de l'Accord antidumping est *Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*.

Toutefois, d'autres articles du GATT pourraient aussi être considérés comme définissant des mesures contingentes. Il s'agit notamment des articles XII (Restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements) et XXVIII (Modification des listes). Ce dernier autorise les Membres à relever les droits consolidés, moyennant l'octroi d'une « compensation » aux partenaires commerciaux affectés.

Enfin, il faut noter que certains Membres utilisent la marge entre le taux de droit consolidé et le taux de droit appliqué comme une mesure correctrice *de facto*. Ils majorent les droits appliqués pour protéger les branches de production nationale contre les importations, mais sans dépasser le taux consolidé et donc sans violer leurs engagements dans le cadre de l'OMC.

Bien que les mesures de sauvegarde, les mesures antidumping et les droits compensateurs aient été regroupés ici dans la catégorie générale des mesures contingentes, il y a entre eux des différences importantes.

Les mesures antidumping et les mesures compensatoires ne peuvent être invoquées que pour lutter respectivement contre les importations faisant l'objet d'un dumping (c'est-à-dire dont les prix sont inférieurs à leur « valeur normale »), ou contre les importations subventionnées, sous réserve d'avoir démontré qu'une branche de production nationale a subi un dommage important causé par ces importations. Un pays peut appliquer une mesure de sauvegarde en cas d'augmentation des importations même si ces importations ne font pas l'objet d'un dumping, de subventions ou d'une autre pratique commerciale particulière, dès lors que leur augmentation cause un dommage grave à la branche de production nationale.

Comme le dumping ou le subventionnement peuvent être le fait d'un fournisseur ou d'un pays particuliers, les mesures antidumping ou compensatoires ne sont appliquées qu'aux fournisseurs dont il a été constaté qu'ils pratiquaient le dumping ou que leurs produits étaient subventionnés, c'est-à-dire que les mesures ne sont pas appliquées sur une base NPF. Les mesures de sauvegarde sont, en principe, appliquées sur une base NPF, c'est-à-dire qu'elles sont censées s'appliquer à tous les pays fournisseurs, mais les pays en développement peuvent en être exemptés si leurs exportations ne représentent qu'une petite part des importations.

Enfin, comme les mesures antidumping et compensatoires sont appliquées en réponse à certaines pratiques commerciales (dumping ou subventionnement), le pays qui les applique n'est pas tenu d'offrir une compensation au partenaire commercial affecté. En revanche, le pays qui applique une mesure de sauvegarde – en réponse à une poussée des importations ayant causé un dommage à la branche de production nationale et non en réponse aux effets d'une pratique commerciale donnée – doit offrir une compensation à ses partenaires commerciaux affectés par la mesure.<sup>107</sup>

Certaines de ces différences entre les mesures antidumping et les mesures de sauvegarde expliqueraient pourquoi les pays préfèrent recourir aux premières. Le caractère non discriminatoire des mesures de sauvegarde serait une des raisons pour lesquelles les gouvernements y recourent plus rarement, préférant un instrument plus ciblé pouvant viser le ou les pays à l'origine du dommage (Barton et al., 2006). La réticence des pays à utiliser ces mesures est liée au fait qu'ils ne veulent pas légitimer une mesure protectionniste appliquée à des produits faisant l'objet d'un commerce loyal et aussi à l'obligation de verser une compensation (Jones, 2004). Ce dernier point donne à penser que l'utilisation de mesures antidumping plutôt que de mesures de sauvegarde comme mesures contingentes pourrait être source d'inefficacité, dans la mesure où les premières entraînent une diminution du bien-être des partenaires commerciaux.<sup>108</sup>

<sup>107</sup> L'Accord sur les sauvegardes permet cependant de moduler cette règle générale dans la mesure où son article 8:3 empêche les Membres visés par une mesure de sauvegarde de prendre des mesures de rétorsion pendant les trois premières années d'application de la mesure, à condition que celle-ci ait été prise par suite d'un accroissement des importations en termes absolus.

<sup>108</sup> Cependant, comme nous l'avons vu ci-dessus, l'article 8:3 de l'Accord sur les sauvegardes limite le droit des Membres affectés de prendre des mesures de rétorsion ; il est donc assez rare que le Membre qui prend la mesure de sauvegarde ait à verser une compensation.

## d) Dispositions relatives aux mesures contingentes dans les accords commerciaux régionaux

La grande majorité des ACR continuent d'autoriser l'emploi de mesures commerciales correctives dans le commerce intrarégional, ce qui témoigne de l'importance des mesures contingentes dans des accords commerciaux internationaux (Teh et al., 2007). Les auteurs ont examiné les mesures contingentes prévues dans 74 ACR, qui différaient par la taille, le degré d'intégration, la région géographique et le niveau de développement de leurs membres. Seuls quelques ACR ont aboli les mesures commerciales contingentes, mais parmi ces ACR figure le plus important de tous, à savoir les Communautés européennes.

Le fait que les mesures contingentes restent importantes dans les ACR est dû au fait que les gouvernements doivent trouver un équilibre très délicat lorsqu'ils s'engagent à poursuivre la libéralisation dans le cadre d'un accord de libre-échange. Comme la décision de conclure un ACR a pour objectif de supprimer tous les obstacles au commerce intrarégional, elle suscite de nouvelles exigences de protection dans les secteurs en concurrence avec les importations. Pour préserver le soutien politique en faveur des ACR, les gouvernements y incluent généralement des règles d'origine restrictives, de longues périodes de transition et la protection des secteurs sensibles. Ils peuvent aussi juger nécessaire à cette fin de maintenir des mesures commerciales contingentes.

Qu'en est-il des ACR qui ont permis de supprimer les mesures commerciales contingentes ? Ces ACR sont caractérisés par une intégration plus profonde, allant bien au-delà de la suppression des mesures à la frontière, par un tarif extérieur commun et par la part plus importante du commerce intrarégional (Teh et al., 2007). La nécessité de mesures contingentes dans le cadre de ces accords peut aussi être fonction du degré d'intégration économique envisagé par les membres. Si l'objectif d'une intégration étroite est partagé par les dirigeants politiques et par l'opinion publique, le risque de voir les forces protectionnistes inverser la tendance à l'ouverture économique peut être beaucoup moins grand. En outre, une intégration plus poussée peut aboutir à plus de coordination et d'harmonisation, voire à l'adoption de réglementations, de politiques et d'institutions communes, ce qui permet aux pays de mieux absorber les coûts d'ajustement imposés par la libéralisation des échanges.

## 5. RÈGLES D'EXÉCUTION ET RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Tout accord commercial, et même tout contrat, doit contenir des règles d'exécution implicites ou explicites. En l'absence d'autorité supranationale, la plupart des accords commerciaux doivent recourir à l'auto-exécution. Mais celle-ci n'est pas nécessairement synonyme de coercition et peut être un processus ordonné fondé sur des règles. Après une brève présentation des principes fondamentaux de l'exécution des obligations, nous exposerons les bases des règles d'exécution et du règlement des différends.

### a) Principes fondamentaux de l'exécution des obligations

« L'Accord sur l'OMC est un traité – *l'équivalent international d'un contrat*. »<sup>109</sup> Un contrat peut être défini comme un échange mutuel d'engagements dans le temps (Craswell, 1999; Dunoff et Trachtman, 1999). Tout contrat doit pouvoir être exécuté car c'est l'exécution qui rend crédibles les engagements réciproques et décourage la défection. Un contrat sans moyens d'exécution serait voué à l'échec, si tant est qu'il soit conclu en premier lieu.<sup>110</sup>

<sup>109</sup> Rapport de l'Organe d'appel, *Japon – Boissons alcooliques II*. (WT/DS8, 10, 11/AB/R: 16, pas d'italique dans l'original)

<sup>110</sup> Masten (1999: 26) note que « sans une assurance que les autres parties tiendront leurs promesses le moment venu, les personnes concernées seront, à juste titre, réticentes à investir, à renoncer à des possibilités ou à prendre les autres mesures nécessaires pour tirer pleinement profit de l'échange ».

L'exécution du contrat dépend à la fois de la « capacité de le faire exécuter » et de la « force exécutoire » du contrat. La capacité de le faire exécuter dépend de la capacité de sanctionner de manière crédible une violation des termes du contrat. Elle peut être exercée par la partie concernée elle-même (auto-exécution), par un tiers neutre<sup>111</sup>, par l'ensemble de la société ou, collectivement, par un cercle de parties lésées ou intéressées (par exemple les parties à un contrat multilatéral). Les moyens de coercition peuvent être physiques (emprisonnement), économiques (amende) ou moraux (perte de réputation). La force exécutoire comporte trois éléments : la possibilité d'observer, de vérifier et de quantifier. Il faut d'abord qu'une violation du contrat puisse être décelée – soit par la partie lésée, soit par un tiers. Il faut ensuite que l'existence d'une violation puisse être vérifiée, c'est-à-dire que la partie lésée puisse prouver qu'une clause du contrat n'a pas été respectée. Cela suppose que le contrat contienne une telle clause et/ou que l'existence de la violation puisse être établie par une tierce partie neutre. Enfin, il faut que la partie lésée, ou un tribunal, puissent quantifier le dommage subi du fait de la violation du contrat.<sup>112</sup>

### i) *Degré de coopération et degré d'exécution*

Chaque contrat est motivé par la volonté de coopérer. Les parties engagent des relations contractuelles dans le but de réduire les coûts, de transférer les risques et/ou de tirer partie de l'efficacité transactionnelle. La coopération ne peut pas être une question binaire, mais c'est une question de degré. Dans le graphique 3, différents degrés de coopération ( $C$ ) sont représentés en abscisse, où ( $C^{max}$ ) correspond à une coopération totale tandis que ( $C^N$ ) à l'absence de coopération. Ce graphique illustre un contrat entre deux parties<sup>113</sup> censé déterminer une relation à long terme avec des interactions répétées (comme un accord commercial). Chaque partie peut avoir intérêt à tricher en ne respectant pas les termes du contrat. Le gain immédiat résultant d'une défection est un avantage dit « fugitif » ( $H&R$ ).<sup>114</sup> L'ordonnée indique le gain d'utilité par rapport à une situation où il n'existerait pas de contrat, c'est-à-dire par rapport à  $U^N$ .<sup>115</sup> L'avantage fugitif (si le contrevenant le saisit) est par définition une redistribution opportuniste, donc inefficace, du bien-être au détriment de la partie lésée.

<sup>111</sup> C'est-à-dire par la justice et la police puisque, dans les États constitutionnels, il appartient au juge de déterminer l'existence d'une violation et à la police de faire appliquer la loi.

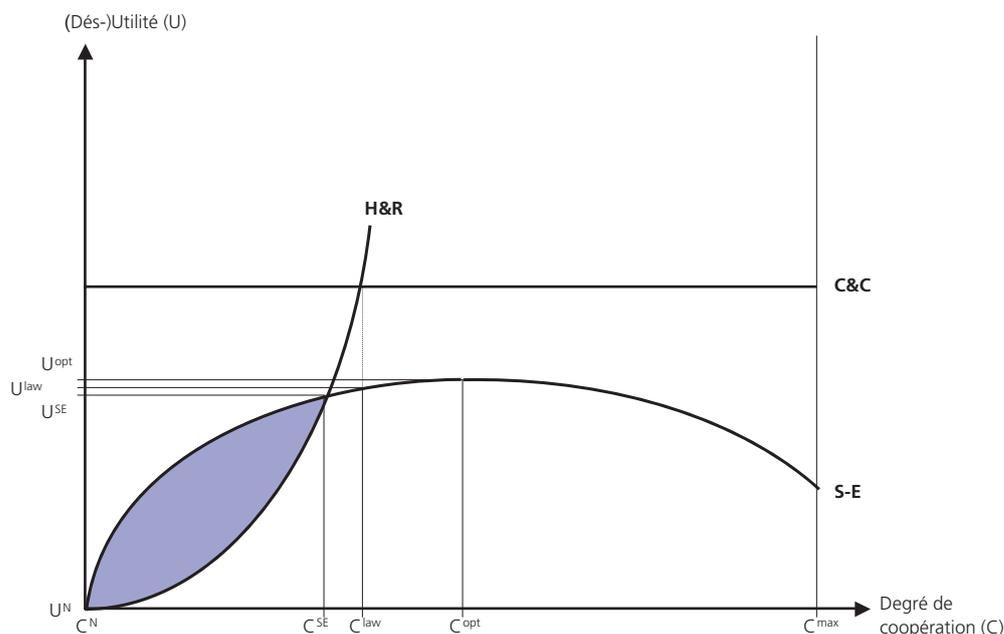
<sup>112</sup> Il peut être important de quantifier le dommage lorsque à première vue il n'y a pas eu violation des règles ou lorsque des mesures de rétorsion sont envisagées.

<sup>113</sup> Pour simplifier, on suppose que les parties sont symétriques. Cela permet de se concentrer sur une seule partie, les incitations et les actions étant les mêmes pour l'autre partie. Cela n'empêche pas la généralisation : dans un modèle avec des acteurs multiples, le problème de l'exécution du contrat peut toujours être représenté par un jeu entre deux joueurs, à savoir le joueur «X» et le joueur «reste du monde».

<sup>114</sup> Ce gain fugitif représente l'utilité additionnelle dont bénéficie le contrevenant en ne coopérant pas comme il l'avait promis. C'est un avantage immédiat, car il ne dure qu'entre le moment où la violation a lieu et le moment où elle est décelée.

<sup>115</sup> La convexité de la courbe  $H&R$  est intuitive (augmentation du gain marginal résultant de la défection), mais elle n'est pas nécessaire. Bagwell et Staiger (2002 : 102) avancent quelques arguments en faveur de cette convexité dans le cas de contrats qui sont des accords commerciaux. La courbe est plate et égale à zéro au point  $C^N$ , c'est-à-dire lorsque la coopération contractuelle équivaut à une situation où il n'y aurait pas d'accord.

**Graphique 3**  
**Problèmes d'exécution des contrats**



Note: H&R désigne un «avantage fugitif». La courbe H&R représente les avantages actualisés résultant d'un manquement aux conditions du contrat initial. S-E désigne l'auto-exécution. La courbe S-E représente les coûts escomptés (désutilité) d'un manquement dans le cadre d'un contrat auto-exécutoire. Ces coûts sont équivalents aux avantages sacrifiés d'une coopération future. C&C désigne l'exécution par un système de «justice et police». La ligne C&C représente la désutilité escomptée en cas de manquement (ici, une clause de dommages-intérêts convenus) dans le cadre d'un contrat dont l'exécution peut être assurée par une tierce partie impartiale

Source: Analyse graphique effectuée par les auteurs, d'après Bagwell et Staiger (2002: 103).

II SIX DÉCENNIES DE COOPÉRATION COMMERCIALE  
MULTILATÉRALE : QU'AVONS-NOUS APPRIS ?  
C LA CONCEPTION DES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

Le graphique 3 décrit deux mécanismes permettant de faire respecter durablement la coopération.<sup>116</sup> Dans le cas de l'auto-exécution (c'est-à-dire en l'absence d'organe d'exécution supérieur), la partie lésée dénonce l'accord (la menace d'un retour à la situation de non-coopération précontractuelle – « équilibre de Nash » – est aussi appelée stratégie de la menace). La courbe S-E (auto-exécution) représente le coût d'opportunité d'une sanction pour le contrevenant, c'est-à-dire la valeur actualisée de la coopération.<sup>117</sup> Le coût d'opportunité est la somme des gains futurs de la coopération auxquels une partie renonce en violant le contrat et en provoquant la réaction de menace. Le contrevenant potentiel soupèse l'avantage immédiat résultant de la tricherie et le coût à long terme de la suspension définitive de la coopération. Plus le degré de coopération est élevé, plus le coût de la sanction dépasse les gains fugitifs résultant d'une défection ponctuelle, jusqu'à ce que les deux courbes se croisent au point  $C^{SE}$ , qu'on peut définir comme le degré de coopération le plus élevé pouvant être soutenu au moyen de l'auto-exécution. Au-delà de ce point, les gains résultant d'une violation ponctuelle de l'accord dépassent la valeur cumulée des gains futurs de la coopération. Au-delà du point  $C^{SE}$ , il est irrationnel pour le contrevenant de respecter le contrat (contrainte limite). Il est également irrationnel pour la partie lésée qui anticipe le comportement du contrevenant d'accepter un niveau de coopération plus élevé, même si le degré de coopération optimal pour le bien-être est  $C^{opt}$  (en raison de la symétrie des joueurs). Par conséquent, en l'absence d'organe d'exécution central, seule la coopération comprise entre  $C^N$  et  $C^{SE}$  peut être auto-exécutoire, assurant un gain d'utilité compris entre  $U^N$  et  $U^{S-E}$  (zone hachurée).

<sup>116</sup> Il existe d'autres moyens d'exécution, mais ils ne sont pas examinés car ce ne sont que des variantes des deux mécanismes décrits ici.

<sup>117</sup> La valeur actualisée de la coopération est la somme de tous les gains supplémentaires futurs par période, résultant de l'existence d'un contrat (par rapport à l'absence de contrat). La concavité de la courbe S-E est aussi intuitive (une plus grande coopération dans chaque cycle est bénéfique jusqu'à un certain point optimal  $C^{opt}$ ). Au-delà de ce point, les bénéfices de la coopération sont décroissants, et peut-être même négatifs, par exemple en raison de la perte de liberté et de souveraineté. Voir Bagwell et Staiger (2002: 102) pour le cas des accords commerciaux. La courbe S-E doit aussi passer par l'origine: plus le degré de coopération contractuelle se rapproche de zéro (absence de contrat et de coopération), plus les gains futurs de la coopération diminuent.

S'il existe un organe d'exécution (un tribunal qui détecte la violation et une « police » qui fait appliquer la décision du tribunal), les parties contractantes concluent un accord « dans l'ombre de la loi » (C&C dans le graphique 3).<sup>118</sup> Dans ce cas, la coopération est plus étendue (entre  $C^N$  et  $C^{law}$ ) car la défection est punie immédiatement. Pour le contrevenant, l'utilité résultant de la sanction est égale à  $H\&R - C\&C$  et elle est négative en tout point situé en dessous du point limite  $C^{law}$ . L'exécution par un tiers procure une utilité mutuelle plus grande que l'auto-exécution ( $U^{law}$  au lieu de  $U^{SE}$ ). Toutefois, l'ombre de la loi ne peut pas assurer une coopération optimale  $C^{opt}$ , peut-être parce que la loi ne permet pas de faire appliquer chaque détail du contrat.

## ii) Facteurs contribuant à l'efficacité du mécanisme d'exécution

La capacité de faire respecter un accord et la force exécutoire de l'accord déterminent l'efficacité d'un mécanisme d'exécution et, par conséquent, la portée de l'accord. Avec un mécanisme d'auto-exécution, la capacité de la partie lésée de faire respecter l'accord dépend de la valeur-temps pour le contrevenant<sup>119</sup>, du coût de la sanction pour la partie lésée<sup>120</sup> et de sa capacité générale de nuire au contrevenant (graphique 4). Plus la capacité d'exécution est faible, plus le coût d'opportunité pour le contrevenant diminue (passage de la courbe en pointillés  $S-E$  à la courbe pleine  $S-E'$  dans le graphique). La force exécutoire influe sur la courbe des avantages immédiats à court terme. Plus il est difficile d'observer, de vérifier et de quantifier, plus la défection ponctuelle est intéressante (la courbe  $H\&R$  en pointillés se déplace vers la gauche, se rapprochant de la courbe pleine  $H\&R'$ ). Quel que soit le degré de coopération, la défection est plus avantageuse (son utilité est élevée). Plus la possibilité de faire respecter le contrat est réduite, la capacité d'auto-exécution est faible et, par conséquent, comme nous l'avons vu dans l'encadré 11, le degré de coopération *ex ante* est limité (situation antérieure) – zone hachurée – par rapport au scénario dans lequel les moyens d'exécution sont insuffisants – zone quadrillée déterminée par l'intersection des courbes  $H\&R'$  et  $S-E'$ ).

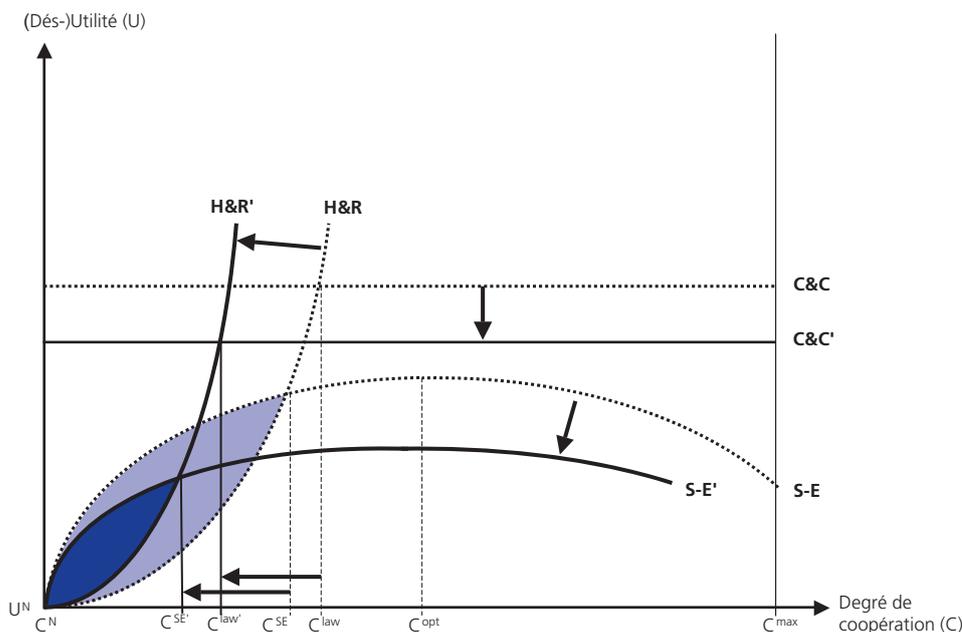
La capacité d'exécution et la force exécutoire sont tout aussi importantes pour les contrats conclus « dans l'ombre de la loi » : si le système de « justice et police » est faible (la courbe pointillée  $C-C$  se déplace vers la courbe pleine  $C-C'$ ) et si les possibilités de détection et d'acquiescement sont limitées (déplacement vers la gauche de la courbe  $H\&R$ ), le champ des contrats possibles se déplace vers la gauche, de  $C^{law}$  à  $C^{law'}$ .

<sup>118</sup> L'ombre de la loi s'étend de  $C^N$  à  $C^{law}$ , c'est-à-dire qu'elle couvre tout l'espace contractuel. Au-delà du point  $C^{law}$ , aucun contrat n'est possible car les gains résultant de la défection sont supérieurs au coût de la sanction.

<sup>119</sup> La valeur-temps, ou facteur d'actualisation pour le contrevenant, indique dans quelle mesure celui-ci s'intéresse au présent par rapport à l'avenir. Dans le cas extrême où il ne s'intéresse qu'à l'utilité immédiate et pas du tout à l'utilité future, une stratégie de menace n'a aucun effet dissuasif. En conséquence, aucun accord ne pourra être conclu.

<sup>120</sup> Ce coût limite la capacité (et la volonté) de rétorsion de la victime. Par exemple, certains auteurs soutiennent que la stratégie de la menace est coûteuse pour la victime car elle doit elle aussi renoncer aux avantages de la coopération future.

**Graphique 4**  
**Importance de la capacité d'exécution et de la force exécutoire**



Note: H&R désigne un «avantage fugitif». La courbe H&R représente les avantages actualisés résultant d'un manquement aux conditions du contrat initial. S-E désigne l'auto-exécution. La courbe S-E représente les coûts escomptés (désutilité) d'un manquement dans le cadre d'un contrat auto-exécutoire. Ces coûts sont équivalents aux avantages sacrifiés d'une coopération future. C&C désigne l'exécution par un système de «justice et police». La ligne C&C' représente la désutilité escomptée en cas de manquement (ici, une clause de dommages-intérêts convenus) dans le cadre d'un contrat dont l'exécution peut être assurée par une tierce partie impartiale

Source: Analyse graphique effectuée par les auteurs, d'après Bagwell et Staiger (2002: 103).

II SIX DÉCENNIES DE COOPÉRATION COMMERCIALE  
 MULTILATÉRALE : QU'AVONS-NOUS APPRIS ?  
 C LA CONCEPTION DES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

## b) Auto-exécution des accords commerciaux

En l'absence d'autorité supranationale, les nations souveraines parties à un contrat doivent recourir à l'auto-exécution.<sup>121</sup> L'auto-exécution n'est pas synonyme d'autodéfense. Dans le système anarchique de l'autodéfense, les deux éléments nécessaires, à savoir la capacité d'exécution et la force exécutoire, sont entre les mains de la partie lésée, ce qui comporte des inconvénients majeurs. Premièrement, la capacité de faire respecter les règles dépend entièrement du pouvoir de rétorsion de chaque partie (taille). Deuxièmement, chaque partie, même les plus importantes, doit observer, vérifier et quantifier les actions des autres parties pour détecter et prouver qu'il y a violation du contrat et calculer le dommage subi. Ce genre d'évaluation subjective est non seulement coûteux, mais il peut aussi conduire à un désaccord sur la nature, les effets et les conséquences de la violation du traité entre le contrevenant et la partie lésée, qui peuvent brandir la menace de mesures de rétorsion et de contre-rétorsion, voire d'une guerre commerciale.<sup>122</sup> Dans un système d'autodéfense sans limitation, il est peu probable que les pays acceptent de conclure un accord ou de prendre des engagements de grande portée.<sup>123</sup>

### i) Règles d'exécution et de règlement des différends dans les accords commerciaux

Conscients des énormes inconvénients d'un système d'autodéfense pur, les signataires d'un accord commercial acceptent généralement d'être liés par un ensemble de règles d'exécution et de procédures

<sup>121</sup> Hippler Bello souligne que, dans le cadre de l'OMC, « lorsqu'un groupe spécial établi en vertu du Memorandum d'accord sur le règlement des différends rend une décision défavorable à un Membre, celui-ci ne risque ni emprisonnement, ni injonction, ni dommages et intérêts, ni exécution policière. L'OMC n'a pas de prison, de liberté conditionnelle, de Casques bleus, de matraque ou de gaz lacrymogène » (1996 : 417).

<sup>122</sup> Le risque de guerre commerciale peut être intégré par les signataires dans leur facteur d'actualisation subjectif.

<sup>123</sup> Voir le graphique 4 ci-dessus. Pour les petits pays, un système d'autodéfense déplacera vers le bas la courbe S-E (capacité d'exécution insuffisante) et infléchira vers la gauche la courbe H&R, ce qui réduira sensiblement le champ contractuel.

de règlement des différends. Ces règles prescrivent le comportement à adopter en cas de désaccord sur des points visés par l'accord.<sup>124</sup>

Des règles d'exécution et de règlement des différends codifiées peuvent apporter des améliorations notables à un système d'autodéfense pur :

- premièrement, en définissant des mécanismes concrets, des procédures et des délais, on codifie les règles d'exécution (capacité d'observer, de vérifier et de quantifier).<sup>125</sup> Un système fondé sur des règles est plus prévisible et plus stable et inspire confiance ;
- deuxièmement, les parties à un accord commercial peuvent convenir de renforcer la capacité d'exécution des États les plus faibles en définissant des règles d'exécution collective ou multilatérale. Au lieu de laisser un petit pays prendre seul des mesures de rétorsion contre un Membre contrevenant aux règles, tous les signataires concernés (non parties au différend), voire l'ensemble des signataires, peuvent intervenir (voir les approches définies par Maggi, 1999 ; Bagwell et al., 2007)<sup>126</sup> ;
- enfin, l'existence de règles d'exécution mutuellement convenues peut inciter les signataires à recourir à des mécanismes plus indulgents et moins conflictuels. Ils peuvent, par exemple, renoncer à la stratégie de la menace pour un système de sanctions proportionnées, ou prévoir un mécanisme de retrait plus souple en cas de crise intérieure grave.<sup>127</sup> Une autre option consiste à adopter des mesures d'exécution moins restrictives pour le commerce, comme une compensation sous la forme d'une réduction des droits ou d'une indemnité pécuniaire.

Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, des règles d'exécution et de règlement des différends peuvent inspirer à tous les signataires, grands et petits, plus de confiance dans le système. Des règles convenues et codifiées peuvent renforcer la capacité d'exécution (déplacement vers le haut de la courbe *S-E* dans les graphiques 3 et 4) et accroître la force exécutoire du traité, dans la mesure où il est plus facile de détecter, de prouver et de sanctionner les défections (déplacement de la courbe *H&R* vers la droite). Cela réduira les possibilités de défection opportuniste et permettra aux membres de prendre des engagements *ex ante* plus vastes en matière de libéralisation des échanges.

<sup>124</sup> Les articles XXII et XXIII du GATT, intitulés respectivement « Consultations » et « Protection des concessions et des avantages », sont des exemples de règles d'exécution et de règlement des différends.

<sup>125</sup> En d'autres termes, les règles d'exécution et de règlement des différends déterminent le dénominateur commun entre les parties indiquant *en quoi* consistent exactement les actions susceptibles d'être sanctionnées, *comment* on peut les détecter et les distinguer des comportements légitimes, *quelle* est la base de calcul de l'indemnité (mesures correctives), etc.

<sup>126</sup> Maggi (1999) illustre les avantages d'une action multilatérale par rapport à une action bilatérale au moyen d'un modèle simple. Trois pays concluent un accord commercial. Chacun exporte un produit unique vers ses deux autres partenaires commerciaux. Chacun importe aussi un produit en provenance de chacun des deux autres pays. Toutefois, il existe une asymétrie circulaire dans les échanges entre les trois pays : chacun importe beaucoup plus d'un partenaire commercial qu'il n'exporte vers ce même partenaire. Par exemple, le pays A importe essentiellement du pays B et exporte essentiellement vers le pays C. Dans un système d'exécution bilatérale, A ne peut pas prendre de mesure de rétorsion à l'égard de C en cas de défection, car A n'importe pas suffisamment de C pour lui causer un préjudice économique en majorant ses droits de douane. Au contraire, dans un système d'exécution multilatéral, chaque pays du modèle sanctionnera le contrevenant. Le pays C n'est donc pas enclin à tricher contre le pays A sachant que le pays B le sanctionnera en relevant les droits de douane qu'il applique à ses produits.

<sup>127</sup> De nombreux auteurs soutiennent que, dans un jeu répété, une stratégie d'exécution « œil pour œil » est nettement supérieure à la stratégie de la menace (voir Axelrod, 1984 ; Keohane, 1984 ; et Oye, 1986). Dans le cas des accords commerciaux, cela a été démontré, entre autres, par Sykes (1991), Downs et Roche (1995) et Ethier (2001). Pour une analyse des clauses dérogoires contenues dans les accords commerciaux, voir la sous-section 4 ci-dessus. Il est dit que des sanctions proportionnées et des mécanismes de retrait souples renforcent la stabilité de l'accord et l'engagement de libéralisation initial (Rosendorff, 2005 ; Rosendorff et Milner, 2001 ; et Herzing, 2004).

### i) *Rôle d'une institution de règlement des différends dans les accords commerciaux*

Avec le temps, un système d'auto-exécution fondé sur des règles, qui repose exclusivement sur la lettre de la loi et la bienveillance des membres, peut devenir très difficile à gérer, en particulier si la complexité de l'accord commercial s'accroît. L'accession de nouveaux pays plus divers, l'inclusion de nouveaux secteurs et de nouveaux domaines de coopération (comme les normes environnementales et les droits de propriété intellectuelle) et le chevauchement croissant avec d'autres régimes internationaux nécessiteront des règles et des exceptions plus étendues et plus complexes. Cette complexité croissante peut donner lieu à plus d'ambiguïtés et conduire plus souvent à la divulgation d'informations privées.<sup>128</sup>

En pareille situation, des désaccords et des différends commerciaux se produiront tôt ou tard. Comme nous l'avons vu dans la sous-section 1.b) ci-dessus, l'asymétrie de l'information fait qu'il est plus facile pour une partie d'agir de façon opportuniste car la partie lésée a du mal à détecter l'infraction et à prouver l'importance du dommage subi. Le caractère incomplet du contrat, notamment l'existence d'ambiguïtés ou de lacunes, fait qu'il est plus difficile pour la partie lésée d'invoquer une clause particulière de l'accord pour étayer ses soupçons. Les parties contractantes devraient négocier des mesures appropriées pour faire face à une évolution imprévue des circonstances. Comme cette négociation a lieu *ex post*, et pour éviter une renégociation plus large, il est généralement difficile de régler ces situations sans une aide extérieure. En somme, plus un accord commercial est complexe, plus il est difficile de le faire appliquer en souplesse et sans heurts. Cela peut inciter les parties contractantes à créer un organe formel de règlement des différends doté des pouvoirs et de l'indépendance nécessaires pour régler les problèmes dans certaines limites (Thompson et Snidal, 2005).

Dans la sous-section 1, nous avons montré pourquoi il est important de créer des institutions formelles. Nous avons expliqué qu'une institution formelle peut assumer des fonctions importantes en rapport avec le règlement des différends, dès lors que les imperfections réelles du marché, comme l'asymétrie de l'information et l'incertitude quant à l'avenir, sont prises en considération. Il peut s'agir des fonctions suivantes : suivi et diffusion d'informations, conciliation, arbitrage, calcul des dommages, collecte de renseignements et règlement des différends. En prenant l'exemple de l'OMC, nous montrons, dans l'encadré 11, que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC remplit bon nombre des fonctions institutionnelles susmentionnées. Nous expliquons que, de ce fait, il améliore la possibilité de faire respecter les engagements<sup>129</sup>, mais pas la capacité d'exécution de la partie lésée.<sup>130</sup> C'est pourquoi l'auto-exécution reste un principe de base de presque tous les accords commerciaux. Le règlement efficace des différends est entre les mains des signataires et dépend, en définitive, de la mesure dans laquelle la partie fautive est disposée à coopérer et/ou de la capacité des Membres de la sanctionner.

<sup>128</sup> On peut dire que plus un accord est complexe, plus il est difficile (et coûteux) pour les signataires de prévoir dans le texte les éventualités, les instruments de politique commerciale et les domaines de désaccord futurs. Plus l'accord commercial s'étend aux mesures intérieures (par opposition aux mesures à la frontière), plus il sera difficile pour les signataires de détecter, prouver et quantifier les violations.

<sup>129</sup> En assurant la diffusion d'informations, le MRD accroît les chances de détecter les violations (observabilité). Dans son rôle de médiateur, de collecteur d'informations, de juge et d'arbitre, il aide à déterminer quelles actions sont réellement passibles de sanction aux termes de l'accord et il aide à trouver une solution satisfaisante (vérifiabilité). Enfin, en jouant le rôle d'arbitre et en calculant le dommage, il facilite la quantification.

<sup>130</sup> L'ORD (et en particulier, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel qui l'aide à remplir ses fonctions) détermine si telle ou telle mesure est contraire à l'Accord sur l'OMC et recommande, le cas échéant, que les Membres concernés mettent ladite mesure en conformité avec l'Accord; les arbitres peuvent, en dernier ressort, se prononcer sur l'importance des contre-mesures en cas de non-mise en conformité. Mais il n'y a pas l'équivalent d'un organe exécutif national pour faire appliquer le jugement. C'est pourquoi, pour reprendre l'image employée plus haut, l'institution ne peut pas être un système de « justice et police » ; elle peut seulement améliorer l'observabilité, la vérifiabilité et la quantifiabilité.

### Encadré 11 : Le mécanisme de règlement des différends (MRD) de l'OMC

Le mécanisme de règlement des différends (MRD) est l'instrument de règlement des différends de l'OMC. Dans un premier temps, il prévoit la tenue de consultations et de négociations entre les parties pour trouver une solution avant de recourir à une procédure de règlement des différends. Ensuite, la partie plaignante demande l'établissement d'un groupe spécial en indiquant la mesure en cause et la disposition de l'OMC qu'elle enfreint. Les parties présentent des arguments et des éléments de preuve, à la lumière desquels le groupe spécial détermine les faits pertinents relatifs à la mesure contestée. Le groupe spécial a le droit de recueillir des renseignements pour vérifier la nature, le fonctionnement et les effets de la mesure. Il examine si les dispositions juridiques invoquées par les parties sont applicables ; il interprète ces dispositions et les applique aux faits de la cause afin de déterminer si la mesure contestée est compatible avec l'Accord sur l'OMC. S'il y a eu violation ou si des avantages commerciaux résultant des accords visés ont été annulés ou compromis, le Membre concerné est tenu de mettre la mesure contestée en conformité avec le droit de l'OMC. S'il ne le fait pas dans un délai raisonnable et s'il n'offre pas de compensation ou s'il offre une compensation jugée insuffisante par la partie lésée, cette dernière peut imposer, avec l'autorisation préalable de l'ORD, des contre-mesures équivalant au préjudice économique subi ou à la perte d'avantages commerciaux. Enfin, en tant que dépositaire de l'information, le MRD surveille la mise en œuvre des décisions et tient les archives officielles relatives aux différends et à leur règlement. Le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends prévoit ces fonctions de la manière suivante :

**Organe central de règlement des différends :** Le Mémorandum d'accord s'applique à tous les accords visés (article II:2 de l'Accord sur l'OMC et article premier du Mémorandum d'accord). De plus, en vertu de l'article 23 du Mémorandum d'accord, le MRD prime toute procédure externe en ce qui concerne le règlement des différends au titre des Accords de l'OMC et l'application du droit de l'OMC.

**Consultations :** Le MRD a un rôle de médiateur entre les Membres de l'OMC parties à un différend. En vertu de l'article 4 du Mémorandum d'accord, les parties doivent tenir des consultations avant qu'une procédure de règlement des différends puisse être engagée. Les consultations visent à trouver une solution mutuellement satisfaisante. En outre, le MRD prévoit d'autres formes de règlement des différends par voie de conciliation, ou de médiation ou par les bons offices du Directeur général. Le mandat correspondant est défini à l'article 5 du Mémorandum d'accord. Selon l'article 5:1, les procédures de bons offices et de conciliation sont des procédures volontaires. De plus, l'article 3:7 stipule que « le but du mécanisme de règlement des différends est d'arriver à une solution positive des différends ». Il y a déjà eu plusieurs affaires dans lesquelles les parties ont eu recours au MRD pour régler leur différend avant l'adoption d'une décision définitive par l'ORD (voir la section D.3.b)).

**Collecte de renseignements et d'éléments de preuve :** Conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord, un groupe spécial doit procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris des faits de la cause. L'article 12 et l'Appendice 3 précisent les procédures de travail que doivent suivre les groupes spéciaux (à moins qu'ils n'en décident autrement), y compris les délais pour la présentation de communications écrites par les parties. Afin d'obtenir un complément d'information ou des précisions, les groupes spéciaux peuvent, à tout moment, poser des questions aux parties et leur demander des explications. En outre, en vertu de l'article 13 du Mémorandum d'accord (intitulé « Droit de demander des renseignements »), les groupes spéciaux « pourront demander des renseignements à toute source qu'ils jugeront appropriée et consulter des experts pour obtenir leur avis sur certains aspects de la question » (article 13:2 du Mémorandum d'accord). Il importe de noter que, en vertu de l'article 17:6, l'Organe d'appel n'a pas le droit de recueillir des renseignements factuels supplémentaires (« L'appel sera limité aux

questions de droit couvertes par le rapport du groupe spécial et aux interprétations du droit données par celui-ci»). De plus, le MRD ne peut examiner que les affaires dont il est saisi par les Membres de l'OMC. Les groupes spéciaux ne sont pas investis de pouvoirs inquisitoires semblables à ceux d'un procureur général. En outre, contrairement à certains tribunaux internationaux, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ne peuvent pas donner d'avis consultatifs.

**Jugement:** En vertu de l'article 11 du Mémoire d'accords, les groupes spéciaux doivent procéder à une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des mesures concernées avec ces dispositions.

**Arbitrage et quantification du dommage:** Les paragraphes 6 et 7 de l'article 22 du Mémoire d'accord autorisent un arbitre à calculer le niveau du dommage économique et de la perte d'avantages commerciaux subis par la partie lésée et à déterminer, conformément à l'article 22:3, dans quels secteurs commerciaux ou au titre de quels accords, autres que ceux qui ont été violés, il est justifié de prendre des mesures de rétorsion. À ce jour, il y a eu 16 cas (dans sept différends distincts) où, après avoir autorisé l'application de contre-mesures, les arbitres ont déterminé le montant du dommage.

**Diffusion d'informations, suivi et surveillance:** En vertu de l'article 2:2 du Mémoire d'accord, l'ORD « informera les conseils et comités compétents de l'OMC de l'évolution des différends en rapport avec des dispositions des accords visés respectifs ». L'article 21 du Mémoire d'accord, intitulé « Surveillance de la mise en œuvre des recommandations et décisions », charge l'ORD de tenir sous surveillance la mise en œuvre des recommandations ou décisions adoptées<sup>131</sup>, « y compris dans les cas où une compensation aura été octroyée ou dans les cas où des concessions ou d'autres obligations auront été suspendues, mais où des recommandations de mettre une mesure en conformité avec les accords visés n'auront pas été mises en œuvre » (article 22:8 du Mémoire d'accord).

## 6. TRANSPARENCE

### a) Pourquoi la transparence est-elle nécessaire ?

La théorie admise de la coopération commerciale internationale ne dit pas grand-chose sur la transparence dans les accords commerciaux car elle suppose que les partenaires disposent d'une information parfaite. Cela revient à postuler qu'aucun coût (de transaction) n'est associé à l'acquisition ou au traitement de l'information. Cette hypothèse simplificatrice est compréhensible étant donné que l'analyse se concentre principalement sur l'inefficacité résultant du comportement stratégique adopté par les pays pour modifier les termes de l'échange à leur avantage.

Dans la section sur les institutions, nous avons examiné le problème posé par l'imperfection de l'information. Si l'information est imparfaite, cela signifie que son acquisition a un certain coût et que, par conséquent, les parties peuvent avoir des informations incomplètes ou différentes sur les questions susceptibles d'avoir pour elles un impact économique notable. Il y a de bonnes raisons de penser que le problème de l'information imparfaite est particulièrement important dans le cas des accords commerciaux.

Premièrement, la conclusion d'accords commerciaux suppose que les gouvernements prennent des engagements très détaillés sur les droits de douane et les règlements visant des milliers de produits. Il serait difficile de suivre tous ces engagements s'ils n'étaient pas inscrits sur des listes. En outre, la négociation des listes est généralement confidentielle. Mais une fois les négociations achevées, l'information devient

<sup>131</sup> Les Membres peuvent obtenir, si nécessaire, un délai raisonnable pour mettre en œuvre ces décisions et recommandations. En outre, il peut être demandé à un groupe spécial de la mise en conformité et à l'Organe d'appel d'établir si les décisions et recommandations de l'ORD ont été pleinement mises en œuvre.

un bien public que les gouvernements peuvent diffuser, à peu de frais, aux personnes qu'elle intéresse directement (importateurs, exportateurs, etc.), mais qui n'ont pas participé à la négociation.

Deuxièmement, les parties sont tenues de mettre en œuvre les obligations découlant de l'accord commercial. En raison du caractère réciproque de la libéralisation, il est légitime que chaque partie veille à ce que son partenaire respecte ses obligations. Plus il y a de parties à l'accord, plus il est difficile pour un pays de surveiller seul la mise en œuvre, par tous ses partenaires, des engagements qu'ils ont pris pour toute une série de mesures et de produits. Il peut donc être plus économique de demander à un pays de notifier à tous ses partenaires commerciaux les mesures qu'il a prises pour mettre en œuvre ses engagements.

Troisièmement, pour préserver ou garantir les gains résultant d'un meilleur accès aux marchés, les pays doivent prendre des engagements en matière de réglementation intérieure, concernant, entre autres, les normes, les règlements techniques et les mesures SPS qui n'ont pas d'objectifs commerciaux mais dont l'application peut avoir des effets sur le commerce. Il n'est pas toujours facile de faire la distinction entre les règlements bien intentionnés qui ont un effet négatif involontaire sur les importations et les mesures destinées à constituer un protectionnisme déguisé. Comme nous l'avons vu plus haut dans l'examen des moyens d'exécution, l'ambiguïté de ces situations peut parfois provoquer des différends. La transparence des règlements et du processus de réglementation peut aider à supprimer en partie cette ambiguïté et donc à éviter des procédures coûteuses dans des cas qui ne le justifient pas.

La transparence est un principe qui concerne aussi l'institution (organisation) qui a été établie, en raison des coûts de transaction et de l'imperfection de l'information, pour aider les membres à mieux appliquer les dispositions de l'accord commercial. Cette transparence institutionnelle a deux aspects. L'un est la transparence interne, c'est-à-dire le fait d'associer autant que possible les membres au processus décisionnel. Les membres de l'institution n'ont pas tous accès aux mêmes ressources financières et humaines. S'il n'est pas possible de corriger pleinement ce déséquilibre, il y a des éléments qui ont le caractère d'un bien public et qui peuvent être diffusés à peu de frais, ce qui améliore sensiblement la qualité du processus de prise de décisions. Le deuxième aspect est la transparence externe, c'est-à-dire l'accès du public à l'information.

La transparence facilite la réalisation de deux objectifs. Le premier est d'améliorer le respect des engagements pris par les parties dans le cadre de l'accord commercial. Le fait de braquer sur elles un projecteur les oblige à rester dans le droit chemin. Le second objectif est d'aider les agents économiques privés à mieux comprendre l'environnement institutionnel dans lequel ils opèrent et donc à prendre de meilleures décisions. Si les agents économiques disposent d'une meilleure information, les marchés fonctionneront de manière plus efficiente.

## b) La transparence à l'OMC

La plupart des Accords de l'OMC renferment des dispositions relatives à la transparence. Si celles qui figurent dans un accord particulier portent uniquement sur la gamme étroite de mesures visées par cet accord, telles que les subventions ou les mesures SPS, leur effet cumulé est de réduire l'opacité du régime commercial des Membres et du processus d'élaboration de leur politique commerciale. Les dispositions relatives à la transparence peuvent être classées de diverses façons. Nous nous sommes alignés ici sur Wolfe (2003), qui regroupe ces dispositions dans les catégories suivantes : a) listes codifiant les concessions tarifaires des Membres et leurs engagements concernant les services ; b) mécanisme d'examen des politiques commerciales ; c) publication et notification ; d) transparence interne, c'est-à-dire transparence de l'institution pour ses Membres (en particulier ceux dont les ressources sont limitées ou qui n'ont pas de représentation à Genève) ; et e) transparence externe, c'est-à-dire pour la société civile.<sup>132</sup> Bien que Wolfe (2003) ne parle pas de la surveillance, cette fonction est prévue expressément dans plusieurs Accords de l'OMC. C'est pourquoi on examine aussi la signification de la surveillance, son rapport avec la transparence et comment elle permet de limiter la fréquence des différends.

<sup>132</sup> Dans cette classification, Wolfe (2003) ajoute le critère de l'indépendance par rapport au pouvoir exécutif.

### *ij) Les listes de concessions*

Bien qu'elles ne soient pas expressément considérées comme un mécanisme de transparence, les listes de concessions et d'engagements spécifiques des Membres de l'OMC sont probablement des plus utiles à cet égard. Ces listes, qui comptent souvent des centaines, voire des milliers de pages, codifient de manière très détaillée les obligations de chaque Membre de l'OMC concernant les droits d'importation et les limitations appliquées au commerce des services des autres Membres.

Dans le GATT de 1994, l'article pertinent est l'article II (Listes de concessions), qui vient immédiatement après la clause NPF. Pour les produits non agricoles, la liste indique généralement les consolidations de droits, mais dans le cas des produits agricoles, elle indique aussi les contingents tarifaires et les limitations concernant les subventions à l'exportation et le soutien interne. Ces listes font partie intégrante du GATT.

L'article XX (Listes d'engagements spécifiques) est la disposition correspondante de l'AGCS. Chaque liste indique les secteurs de services auxquels un Membre applique les obligations en matière d'accès aux marchés et de traitement national découlant de l'AGCS, ainsi que les exceptions à ces obligations que le Membre souhaite maintenir. Les engagements et les limitations sont mentionnés pour chacun des quatre modes de fournitures (fourniture transfrontières, consommation à l'étranger, présence commerciale et présence de personnes physiques). Ces listes font partie intégrante de l'AGCS.

### *ii) Le Mécanisme d'examen des politiques commerciales*

L'Annexe 3 de l'Accord de Marrakech a institué le Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC). Il a pour objet « de contribuer à ce que tous les Membres respectent davantage les règles, disciplines et engagements définis dans les accords commerciaux multilatéraux et, le cas échéant, dans les accords commerciaux plurilatéraux, et donc à faciliter le fonctionnement du système commercial multilatéral, en permettant une transparence accrue et une meilleure compréhension des politiques et pratiques commerciales des Membres. En conséquence, le mécanisme d'examen permet d'apprécier et d'évaluer collectivement, d'une manière régulière, toute la gamme des politiques et pratiques commerciales des divers Membres et leur incidence sur le fonctionnement du système commercial multilatéral. Il n'est toutefois pas destiné à servir de base pour assurer le respect d'obligations spécifiques découlant des accords ni pour des procédures de règlement des différends, ni à imposer aux Membres de nouveaux engagements en matière de politique ». À cet effet, il est procédé à un examen périodique des politiques et pratiques commerciales des Membres. Avant cela, il existait un mécanisme d'examen par les pairs, mis en place à titre provisoire en 1988.

La fréquence de l'examen dépend de la part du commerce mondial de chaque Membre. Les quatre Membres dont la part est la plus grande sont soumis à un examen tous les deux ans. Les 16 suivants font l'objet d'un examen tous les quatre ans et les autres tous les six ans, l'intervalle pouvant être plus long dans le cas des PMA. L'examen est effectué sur la base d'un rapport établi par le Secrétariat et d'une déclaration de politique générale présentée par le Membre concerné. Tous les Membres peuvent faire des observations au sujet du rapport, ce qui souligne l'élément de transparence de l'objectif susmentionné, ou au sujet de la déclaration, ce qui donne la possibilité d'avoir un échange de vues. Chaque rapport est ensuite publié et mis à la disposition du public.

Les examens sont effectués par l'Organe d'examen des politiques commerciales (OEPC) de l'OMC. Pour chaque examen, deux documents sont établis: le premier est une déclaration de politique générale présentée par le Membre faisant l'objet de l'examen et le second est un rapport détaillé rédigé par le Secrétariat de l'OMC sous sa propre responsabilité. Le rapport du Secrétariat comprend plusieurs chapitres examinant en détail les politiques et les pratiques commerciales du Membre concerné et décrivant les institutions chargées d'élaborer la politique commerciale ainsi que la situation macro-économique du pays. Le rapport du Secrétariat et la déclaration du Membre sont publiés après la réunion d'examen, avec le compte rendu de la réunion et le texte des observations finales que le Président de l'OEPC a présentées à la fin de la réunion.

L'examen des politiques, des pratiques et des mesures des Membres dans le cadre du MEPC montre que les politiques et les mesures qui ne sont pas régies par les règles de l'OMC peuvent néanmoins avoir une grande influence sur la circulation internationale de marchandises, de services, de capitaux et de main-d'œuvre, et peuvent avoir des effets équivalents à ceux des mesures visées par les disciplines de l'OMC ou des effets qui affectent ces mesures. L'examen des politiques macro-économiques et structurelles générales tente de replacer les politiques commerciales et liées au commerce dans un cadre plus large, ce qui permet de mieux évaluer leur cohérence dans la réalisation des objectifs poursuivis.

La transparence assurée dans le processus du MEPC concerne quatre éléments essentiels de l'élaboration des politiques économiques : description claire de la nature des politiques et des mesures ; justification ou objectifs de ces politiques et mesures ; dépenses engagées ou recettes fiscales sacrifiées pour leur mise en œuvre ; et enfin, évaluation économique de leur efficacité (par rapport à d'autres solutions viables) dans la réalisation des objectifs visés. En conséquence, le MEPC permet d'apprécier et d'évaluer collectivement, d'une manière régulière, toute la gamme des politiques et pratiques commerciales des divers Membres, leur conformité avec les principes généraux de non-discrimination et de prévisibilité qui sous-tendent l'OMC, et leur incidence sur le fonctionnement du système commercial multilatéral.

### *iii) Obligations de publication et de notification*

En vertu de l'article X du GATT, les Membres doivent publier « dans les moindres délais, de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance », toute information relative à l'administration de la réglementation commerciale. Cette obligation de publication est motivée essentiellement par le souci de ménager aux Membres susceptibles d'être affectés par des mesures gouvernementales une possibilité raisonnable d'obtenir des renseignements au sujet de ces mesures pour ajuster leurs activités ou demander que les mesures soient modifiées.<sup>133</sup>

La notification est le mécanisme de transparence le plus fréquemment mentionné dans les Accords de l'OMC. Les Membres doivent présenter des notifications pour informer les autres Membres de la promulgation de lois, de l'adoption de nouvelles mesures ou des progrès accomplis dans la mise en œuvre de leurs engagements. Plusieurs accords énoncent aussi l'obligation de publier des renseignements sur toute mesure pertinente ou d'établir des points d'information pour que les Membres sachent où obtenir les renseignements dont ils ont besoin.

### *iv) Transparence institutionnelle (interne et externe)*

La transparence interne et externe vise moins à clarifier les dispositions des accords multilatéraux qu'à dévoiler le processus décisionnel de l'organisation elle-même. Le but de la transparence interne est de faire en sorte que le processus de décision de l'OMC soit transparent et réellement ouvert à tous les Membres, notamment en informant les Membres les plus petits et les plus pauvres, en particulier ceux qui n'ont pas de mission à Genève (délégations sans représentation).

La transparence externe désigne les efforts faits par l'OMC pour dialoguer avec les groupes de la société civile et le public en général. Cela consiste notamment à mettre à leur disposition les documents et rapports officiels de l'OMC, les communications des Membres et les statistiques commerciales. Cela consiste aussi à permettre aux représentants de la société civile d'assister à certaines réunions de l'OMC, y compris aux conférences ministérielles, et à organiser des forums publics pour mieux expliquer l'institution et les Accords de l'OMC.

La section D décrit en détail comment le GATT/l'OMC a relevé le défi de la transparence externe et interne dans ses relations avec les Membres et avec le public.

<sup>133</sup> Voir le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Vêtements de dessous*, page 22.

## v) Surveillance

Si la transparence est l'obligation pour les Membres de faire en sorte que leurs mesures commerciales soient claires et compréhensibles, la surveillance va plus loin. Elle consiste à vérifier si les Membres respectent les obligations qu'ils ont contractées au titre des Accords de l'OMC. Cette fonction est presque toujours confiée à l'institution (et à ses organes) plutôt qu'aux Membres.

Plusieurs Accords de l'OMC contiennent des dispositions expresses relatives à la surveillance. Le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends (article 21 :6) dispose que l'Organe de règlement des différends doit tenir sous surveillance la mise en œuvre des recommandations ou décisions adoptées. L'article 26 de l'Accord SMC prévoit que le Comité des subventions et des mesures compensatoires examinera les notifications des Membres concernant les subventions lors de sessions extraordinaires tenues tous les trois ans. La fonction de surveillance confiée au Comité des sauvegardes par l'article 13 de l'Accord sur les sauvegardes paraît avoir une plus large portée. Elle comprend le suivi de la mise en œuvre de l'accord, l'examen et le suivi de l'élimination progressive des mesures d'autolimitation des exportations (pour plus de précisions sur ces mesures, voir la section D) et la réception et l'examen de toutes les notifications concernant les mesures de sauvegarde.

Les autres Accords de l'OMC ne renferment pas de disposition traitant expressément de la surveillance, mais presque tous établissent des organes chargés, pour l'essentiel, de bon nombre des fonctions décrites ci-dessus. L'article 68 de l'Accord sur les ADPIC charge le Conseil des ADPIC de suivre le fonctionnement de l'Accord et, en particulier, de contrôler si les Membres s'acquittent des obligations qui en résultent. L'Accord sur l'agriculture (article 18) dispose que le Comité de l'agriculture sera chargé de suivre l'état d'avancement de la mise en œuvre des engagements négociés dans le cadre du programme de réforme issu du Cycle d'Uruguay. Tout Membre pourra porter à l'attention du Comité de l'agriculture toute mesure dont il considérera qu'elle aurait dû être notifiée par un autre Membre. Le Comité des obstacles techniques au commerce (en vertu de l'article 15 de l'Accord) procédera chaque année à un examen de la mise en œuvre et du fonctionnement de l'Accord OTC. Le Comité des mesures concernant les investissements et liées au commerce (article 7) surveillera le fonctionnement et la mise en œuvre de l'Accord sur les MIC. Le Comité des pratiques antidumping est chargé de fournir des rapports semestriels sur toutes les décisions prises en matière de lutte contre le dumping par les Membres de l'OMC au cours des six mois précédents.

À l'OMC, la surveillance est essentiellement confiée aux différents comités et organes établis en vertu des Accords. Elle s'appuie principalement sur les notifications, les plaintes et les demandes de consultations présentées par les Membres ainsi que sur les rapports établis par le Secrétariat. Il existe donc un lien important entre, d'une part, le respect par les Membres de l'obligation de transparence et leur capacité à présenter rapidement des notifications précises aux divers organes de l'OMC et, d'autre part, la qualité de la surveillance exercée par l'OMC.

L'existence du Mécanisme d'examen des politiques commerciales, en particulier, a permis des comparaisons avec l'activité de surveillance du Fonds monétaire international. La surveillance exercée par le FMI présente des similitudes mais aussi des différences importantes avec celle qu'exerce l'OMC. Il y a deux différences essentielles. Premièrement, le FMI est expressément chargé, en vertu de ses Statuts (section 3 de l'article IV des Statuts), de surveiller les régimes de taux de change. Cette surveillance a deux aspects interdépendants : la surveillance de l'ensemble du système monétaire international et, à cette fin, la surveillance des politiques de change des États membres. Dans le cas de l'OMC, tel ou tel organe peut être chargé d'exercer une surveillance (Organe de règlement des différends, Comité des subventions et des mesures compensatoires et Comité des sauvegardes, par exemple), mais les Accords ne renferment aucune disposition d'aussi vaste portée que l'article IV des Statuts du FMI.

Deuxièmement, l'objectif de la surveillance exercée par le Fonds est de définir « des principes spécifiques pour guider les États membres » en ce qui concerne leurs politiques de change. Tous les rapports établis par les services du Fonds au titre de l'article IV contiennent une série de recommandations qui sont

soumises au Conseil d'administration du Fonds pour examen. Les avis du Conseil sont ensuite résumés et communiqués aux autorités du pays, manifestement dans le but d'influer sur leur politique. Dans le cas de l'OMC, l'usage des résultats de la transparence est soumis à des restrictions très explicites. Comme nous l'avons vu ci-dessus, le Mécanisme d'examen des politiques commerciales dispose expressément que le MEPC n'est pas destiné « à servir de base pour assurer le respect d'obligations spécifiques ... ni pour des procédures de règlement des différends, ni à imposer aux Membres de nouveaux engagements en matière de politique ».

Toutefois, cela ne signifie pas que la surveillance exercée par les organes de l'OMC et le respect par ses Membres des dispositions des Accords relatives à la transparence n'ont pas un effet aussi important. La transparence requise des mesures prises par les Membres, et leur régime commercial en général, et le fait de savoir que l'institution surveille avec vigilance les éventuelles violations incitent fortement les Membres à respecter leurs engagements, ce qui accroît la confiance dans la valeur de ces engagements.

Cela signifie en outre qu'il y a moins de violations délibérées des accords et, par conséquent, que les Membres recourent moins souvent aux procédures de règlement des différends. Le recours trop fréquent au mécanisme de règlement des différends coûte cher aux Membres de l'OMC et à l'organisation car il entraîne des dépenses en ressources et il peut nuire à la réputation de l'institution. La fonction de surveillance de l'OMC est fort utile dans la mesure où elle limite la fréquence des différends.

### c) Dispositions des ACR relatives à la transparence

Les dispositions des ACR relatives à la transparence ressemblent à bien des égards à celles du système commercial multilatéral. En effet, les accords commerciaux bilatéraux et régionaux contiennent généralement des listes de concessions et prévoient des obligations de notification et de publication pour un large éventail de mesures commerciales et réglementaires (voir la section D pour une analyse plus approfondie de la transparence dans le cadre des ACR). La différence majeure est peut-être l'absence de mécanisme d'examen par les pairs du genre du Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC. En outre, comme les ACR comptent beaucoup moins de membres que l'OMC, les besoins de transparence interne sont moindres. À l'exception des grands accords d'intégration régionale, comme les CE ou l'ALENA, les ACR ne semblent pas faire autant d'efforts que l'OMC pour dialoguer avec la société civile et le grand public en leur donnant accès aux documents et aux activités officiels.

## 7. CONCLUSIONS

Au début de ce chapitre, nous nous sommes posés deux questions. Quelles sont les règles qui composent un accord commercial ? Pourquoi des institutions sont-elles souvent établies en plus des règles ?

En réponse à la première question, nous avons distingué cinq types de règles. Les règles relatives à la libéralisation réciproque permettent aux parties à un accord commercial de réduire mutuellement leurs niveaux de protection en le ramenant au-dessous du niveau qui serait obtenu dans une situation de dilemme du prisonnier. Les règles sur l'anticonournement, comme le traitement national, empêchent les parties de recourir à des instruments de politique intérieure pour réduire la valeur des concessions commerciales accordées à leurs partenaires. Les règles relatives aux mesures contingentes permettent aux parties de se soustraire temporairement à leurs engagements en matière de libéralisation lorsque les producteurs nationaux subissent un dommage. Elles permettent un protectionnisme à court terme pour garantir un approfondissement de la libéralisation. Les règles d'exécution dissuadent d'enfreindre les dispositions de l'accord. Enfin, les règles relatives à la transparence réduisent le coût de l'acquisition d'informations sur les mesures et les politiques des partenaires commerciaux, ce qui permet de mieux évaluer le respect des dispositions.

En réponse à la seconde question, la création d'institutions s'explique par l'existence de coûts de transaction et par l'asymétrie de l'information, par le fait que les accords commerciaux peuvent être des contrats incomplets et aussi par le besoin d'avoir un conciliateur ou un médiateur. L'institution est

souvent investie de pouvoirs et de responsabilités importants. Elle est notamment chargée de faciliter les négociations, de diffuser l'information et de régler des différends commerciaux internationaux.

Dans le présent chapitre, nous avons procédé à un examen essentiellement conceptuel ou théorique de l'institution et des règles des accords commerciaux. Mais cela nous donne un éclairage utile pour évaluer ce que les règles et les institutions commerciales peuvent apporter. C'est dans la dernière partie du rapport – la section D – que nous examinerons l'évolution des règles et de l'institution elle-même dans le cadre du système commercial multilatéral, afin d'identifier les principaux résultats obtenus et les défis apparus en cours de route.

## BIBLIOGRAPHIE

- Abbott, K. et Snidal, D. (1998) 'Why States Act through Formal International Organizations', *The Journal of Conflict Resolution* 42, 1 : 3-32.
- Aggarwal, V. K. et Dupont, C. (1999) 'Goods, Games and Institutions', *International Political Science Review* 20, 4 : 393-409.
- Andersson, J., Bonaglia, F., Fukasaku K. et Lesser, C. (2005) 'Trade and Structural Adjustment Policies in Selected Developing Countries', *Document de travail du Centre de développement de l'OCDE* No. 245, DEV/DOC(2005)05, Paris : OCDE.
- Arrow, K. J. et Debreu, G. (1954) 'Existence of an equilibrium for a competitive economy', *Econometrica* 22, 3 : 265-290.
- Axelrod, R. (1984) *The Evolution of Cooperation*, New York, NY : Basic Books.
- Bagwell, K. et Staiger, R. W. (1996) 'Reciprocal Trade Liberalization', *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper* No. 5488, Cambridge, Massachusetts : NBER.
- (1997a) 'Multilateral tariff cooperation during the formation of Free Trade Areas', *International Economic Review* 38, 2 : 291-319.
- (1997b) 'Multilateral tariff cooperation during the formation of Customs Unions', *Journal of International Economics* 42 : 91-123.
- (1998) 'Will Preferential Agreements Undermine the Multilateral Trading System?', *The Economic Journal* 108, 449 : 1162-1182.
- (1999a) 'An Economic Theory of GATT', *American Economic Review* 89, 1 : 215-248.
- (1999b) 'Regionalism and Multilateral Tariff Cooperation', dans J. Piggot et A. Woodland (éds) *International Trade Policy and Pacific Rim*, Londres : MacMillan.
- (2001) 'Domestic Policies, National Sovereignty, and International Economic Institutions', *Quarterly Journal of Economics* 116, 2 : 519-562.
- (2002) *The economics of the world trading system*, Cambridge, Massachusetts : MIT Press.
- (2004a) 'Backward Stealing and Forward Manipulation in the WTO', *NBER Working paper*, No. 10420.
- (2005a) 'Enforcement, Private Political Pressure and the GATT/WTO Escape Clause', *The Journal of Legal Studies* 34, 2 : 471-513.
- (2005b) 'Multilateral Trade Negotiations, Bilateral Opportunism and the Rules of GATT/WTO', *Journal of International Economics* 67 : 268-294.
- Bagwell, K., Mavroidis, P. C. et Staiger, R. W. (2002) 'It's A Question of Market Access', *The American Journal of International Law* 96 : 56-76.
- (2003) 'The Case for Auctioning Countermeasures in the WTO', *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper* No. 9920, Cambridge, Massachusetts : NBER.
- (2007) 'Auctioning Countermeasures in the WTO,' *Journal of International Economics*, à paraître.
- Baldwin, R. et Robert-Nicoud, F. (2005) 'Juggernaut Model – The Lego Version', document ronéotypé, GIIIS.
- Baldwin, R. E. (1987) 'Multilateral Liberalisation', dans J. M. Finger (éd.), *The Uruguay Round : A Handbook on the Multilateral Negotiations*, Banque mondiale : Washington, D.C.
- (1994) *Toward an Integrated Europe*, Londres : CEPR.

- (1995) 'A Domino Theory of Regionalism', dans R. Baldwin, P. Haaparanta et J. Kiander (éds) *Expanding Membership of the EU*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 25-48.
- (2006) 'Multilateralising Regionalism: Spaghetti bowls as building bloc on the path to global free trade', *World Economy* 29, 11: 1451-1518.
- Baldwin, R. E. et Murray, T. (1977) 'MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits Under the GSP', *Economic Journal* 87: 30-46.
- Banque mondiale (2005) *Perspectives économiques mondiales*, Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Barfield, C. E. (2001) *Free Trade, Sovereignty, Democracy. The Future of the World Trade Organization*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Barnett, M. et Finnemore, M. (2004) *Rules for the World*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Barton, J. H., Goldstein, J. L., Josling, T. E. et Steinberg, R. H. (2006) *The Evolution of the Trade Regime*, Princeton et Oxford: Princeton University Press.
- Battigalli, P. et Maggi, G. (2002) 'Rigidity, Discretion, and the Costs of Writing Contracts', *American Economic Review* 92, 4: 798.
- Bawn, K. (1995). 'Political Control versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures', *American Political Science Review*, 89: 62-73.
- Bhala, R. (1999) 'The Precedent Setters: *De Facto Stare Decisis* in WTO Adjudication (Part Two of a Trilogy)', *Journal of Transnational Law and Policy*, 9: 1-151.
- Bhandari, J. S. et Sykes, A. O. (1998) *Economic Dimensions in International Law: Comparative and Empirical Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bown, C. P. (2002) 'The Economics of Trade Disputes, the GATT's Article XXIII, and the WTO's Dispute Settlement Understanding', *Economics and Politics*, 14, 3: 283-322.
- (2004) 'Trade Policy Under the GATT/WTO: Empirical Evidence of the Equal Treatment Rule', *Canadian Journal of Economics* 37, 3: 678-720.
- Bütler, M. et Hauser, H. (2002) 'The WTO Dispute Settlement Mechanism: A First Assessment from an Economic Perspective', *Journal of Law, Economics & Organization* 16, 2: 503-33.
- Calvert, R. (1995) 'The Rational Choice Theory of Social Institutions', dans Banks, J. et Hanushek, E. *Modern Political Economy*, Cambridge, Royaume-Uni: Cambridge University Press: pp. 216-67.
- Caplin, A. et Krishna, K. (1988) 'Tariffs and the Most-Favored-Nation Clause: A Game Theoretic Approach', *Seoul Journal of Economics* 1, 267-289.
- Carr, E. H. (1964) *The Twenty Years Crisis, 1919-1939*, New York, NY: Harper and Row.
- Chang, W. et Winters, A. L. (2001) 'How regional blocs affect excluded countries: the price effects of MERCOSUR', *American Economic Review* 92, 4: 889-904.
- Checkel, J. (éd.) (2007) *International Institutions and Socialization in Europe*, Cambridge, Royaume-Uni: Cambridge University Press.
- Checkel, J. T. (1998) 'The Constructivist Turn in International Relations Theory', *World Politics* 50, 2: 324-348.
- Choi, J. P. (1995) 'Optimal tariffs and the choice of technology: discriminatory tariffs vs. the "Most Favored Nation clause"', *Journal of International Economics*, 39: 143-160.
- Coase, R. H. (1937) 'The Nature of the Firm', *Economica* 4, 16: 386-405.
- Cohen, M. D., March, J. G., et Olsen, J.P. (1972) 'A Garbage Can Model of Organizational Choice', *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-25
- Commission des finances des États-Unis (1973) 'The Most Favoured Nation', *Executive Branch GATT study*, No. 9.

- Conconi, P. et Perroni, C. (2005) 'Special and Differential Trade Regimes', document ronéotypé.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (1999) 'Quantifying the benefits obtained by developing countries from the Generalized System of Preferences', Note du Secrétariat de la CNUCED UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.52, Genève : CNUCED.
- Copeland, B. (1990) 'Strategic Interaction among Nations : Negotiable and Non-Negotiable Trade Barriers', *Canadian Journal of Economics* 23, 1 : 84-108.
- Cossy, M. (2006) 'Determining "likeness" under the GATS: Squaring the Circle?', *Document de travail de l'OMC 2006-08*, Genève : Organisation mondiale du commerce.
- Cox, R. et Jacobson, H. (1973) *The Anatomy of Influence : Decision-making in International Organization*, New Haven, NJ. Yale University Press.
- Craswell, R. (1999) 'Contract Law : General Theories', dans B. Bouckaert et G. de Geest, *Encyclopedia of Law and Economics*, Ghent : Edward Elgar, University of Ghent. Chapitre 4000 : pp. 1-24.
- Curzon, P. V. (1991) 'GATT's New Trade Policy Review Mechanism', *The World Economy* 14, 2 : 227-238.
- Cyert, R. M. et March, J. G. (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs : Prentice Hall.
- Davey, W. J. (2001) 'Has the WTO Dispute Settlement System Exceeded Its Authority? A Consideration of Deference Shown by the System to Member Government Decisions and Its Use of Issue-Avoidance Techniques', *Journal of International Economic Law* 4, 1 : 79-110.
- Dixit, A. (1987) 'Strategic Aspects of Trade Policy', T. F. Bewley (éd.) *Advances in Economic Theory : Fifth World Congress*. New York : Cambridge University Press : pp. 329-62.
- Downs, G. W. et Rocke, D. (1995) *Optimal Imperfection? Institutions and Domestic Politics in International Relations*, Ann Arbor, Michigan : University of Michigan Press.
- Dunoff, J. L. et Trachtman, J. P. (1999) 'Economic Analysis of International Law', *Yale Journal of International Law* 24, 1 : 1-59.
- Ederington, J. (2001) 'International Coordination of Trade and Domestic Policies', *The American Economic Review* 91, 5 : 1580-1593.
- Ehring, L. (2002) 'De Facto Discrimination in World Trade Law : National and Most-Favoured-Nation Treatment – or Equal Treatment', *Journal of World Trade* 36, 5 : 921-977.
- Elsig, M. (2007) 'The World Trade Organization's Legitimacy Crisis : What Does The Beast Look Like?', *Journal of World Trade*, à paraître.
- Ethier, W. J. (1998) 'Regionalism in a Multilateral World', *Journal of Political Economy* 106 : 1214-45.
- (2001) 'Punishments and Dispute Settlement in Trade Agreements', *Penn Institute for Economic Research (PIER) Working Paper* 01-021, Philadelphia, PA : University of Pennsylvania.
- (2004) 'Political Externalities, Non-discrimination, and a Multilateral World', *Review of International Economics* 12, 3 : 303-320.
- (2006) 'Selling Protection for Sale', *PIER Working Paper* 06-14.
- Falvey, R., Greenaway D. et Silva, J. (2006) 'Trade, Human Capital and Labour Market Adjustment', University of Nottingham Research Paper 2006/03, Globalisation and Labour Markets Research Paper Series.
- Fearon, J. D. (1998) 'Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations', *Annual Review of Political Science* 1 : 289-313.
- Finger, J. M. (1979) 'Trade Liberalization : A Public Choice Perspective,' dans Amacher, R. C.; Haberler, G. et Willet, T. D. (éds) *Challenges to a Liberal International Economic Order*, Washington, D.C. : American Enterprise Institute.

- (2005) 'A diplomat's economics: reciprocity in the Uruguay Round negotiations', *World Trade Review* 4, 1: 27-40.
- Finger, J. M. et Nogues, J. J. (2005) Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization: Fighting Fire with Fire, Palgrave MacMillan.
- Finger, J. M. et Schuler, P. (1995) 'Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge', *World Economy* 23, 4: 511-526.
- Finger, J. M., Hall, H. K. et Nelson, D. R. (1982) 'The political economy of administered protection', *American Economic Review* 72, 3: 452-466.
- Finnemore, M. (1996) *National Interests in International Society*, Ithaca: Cornell University Press.
- Finnemore, M. et Sikkink, K. (1998) 'International Norm Dynamics and Political Change', *International Organization* 52, 4: 887-918.
- (2001) 'Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics', *Annual Review of Political Science* 4: 391-416.
- Furusawa, T. (1999) 'The Optimal Penal Code vs. Infinite Nash Reversion in Trade Liberalization' *Review of International Economics* 7, 4: 673.
- Gatsios, K. (1991) 'Preferential Tariffs and the "Most-Favoured-Nation" Principle: A Note', *Journal of International Economics* 28: 365-373.
- Ghosh, M., Perroni, C. et Whalley, J. (2003) 'Developing-Country Benefits from MFN Relative to Regional/ Bilateral Trade Arrangements', *Review of International Economics* 11, 4: 712-728.
- Glaser, C. (1995) 'Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help', *International Security* 19: 50-93.
- Greenaway, D. et Kneller, R. (2004) 'Industry Differences in the Effect of Export Market Entry: Learning by Exporting?', *University of Nottingham Working Paper* No. 2004/33.
- Greif, A., Milgrom, P. et Weingast, B. R. (1994) 'Merchant guilds', *Journal of Political Economy*, 102: 745-76.
- Grossman, G. (1990) "La promotion des nouvelles activités industrielles: analyses et observations récentes", *Études économiques de l'OCDE* n° 14, Paris: OCDE.
- Grossman, G. et Helpman, E. (1995) 'The Politics of Free Trade Agreements', *American Economic Review* 85, 4: 667-690.
- Grossman, G. et Maggi, G. (1997) 'Free Trade vs. Strategic Trade: A Peek into Pandora's Box', *NBER Working Paper*, No. W621.
- Gruber, L. (2000) *Ruling the World Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hauser, H. et Roitinger, A. (2004) 'Two Perspectives on International Trade Agreements', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 64, 3: 641-58.
- Hausman, R. et Rodrik, D. (2003) 'Economic development as self-discovery', *Journal of Development Economics* 72, 2: 603-633.
- Hawkins, D.G., Lake, D., Nielson, D. L. et Tierney, M. J. (éds) (2006) *Delegation and Agency in International Organizations* Cambridge, U.K: Cambridge University Press.
- Herzing, M. (2004) *Essays on Uncertainty and Escape in Trade Agreements*, exposé à la Stockholm University, Stockholm, Suède.
- Hippler Bello, J. (1996) 'The WTO Dispute Settlement Understanding: Less is More', *American Journal of International Law* 90, 3: 416-418.
- Hoda, A. (2001) *Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and the WTO: Procedures and Practices*, Cambridge: University Press.

- Hoekman, B. et Kostecki, M. (2001) *The Political Economy of the World Trading System*, New York, NY : Oxford University Press.
- Horn, H. (2006) 'National Treatment in the GATT', *American Economic Review* 96, 1 : 394-494.
- Horn, H. et Mavroidis, P. (2001) 'Economic and Legal Aspects of the Most-Favoured Nation Clause', *European Journal of Political Economy* 17, 2 : 233-279.
- Horn, H., Maggi, G. et Staiger, R. W. (2005) 'The GATT/WTO as an Incomplete Contract and the Role of Dispute Settlement Procedures', document ronéotypé.
- (2006) 'The GATT/WTO as an Incomplete Contract', *NBER Working Paper No. W12745*.
- Howse, R. (2002) 'From Politics to Technocracy – and Back Again : The Fate of the Multilateral Trading Regime', *The American Journal of International Law* 96 : 94-117.
- Hudec, R. E. (1990) *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, Salem, N.H. : Butterworth Legal Publishers.
- Hungerford, T. (1991) 'GATT : A cooperative equilibrium in a non-cooperative trading regime?' *Journal of International Economics* 31, 3-4 : 357-369.
- Hwang, H. et Mai, C.-C. (1991) 'Optimum Discriminatory Tariffs Under Oligopolistic competition', *Canadian Journal of Economics* 24, 3 : 693-702.
- Irwin, D. (2002) *Free Trade Under Fire*, Oxford : Princeton University Press.
- Jackson, J. (1997) *The World Trading System — Law and Policy of International Economic Relations* (2nd ed.) Cambridge, MA. : The MIT Press.
- Johnson, H. (1960) 'The economic theory of customs union', *Pakistan Economic Journal* 10, 1 : 14-32.
- (1965) 'An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions', *Journal of Political Economy* 73, 3 : 256-283.
- Jones, K. (2004) 'The safeguards mess revisited : the fundamental problem', *World Trade Review* 3, 1 : 83-91.
- Kaplow, L. et Shavell, S. (1996) 'Property Rules Versus Liability Rules : An Economic Analysis', *Harvard Law Review*, 109, 4 : 713-90.
- Karacaovali, B. et Limão N. (2005) "The Clash of Liberalization : Preferential versus Multilateral Trade Liberalization in the European Union", *The World Bank Policy Research Working Papers Series*, N. 3493.
- Kemp, M. C. et Wan, H. Y. Jr. (1976) 'An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions', *Journal of International Economics* 6, 1 : 95-98.
- (1986) 'The Comparison of Second-Best Equilibria : the Case of Customs Unions' *Zeitschrift für Nationalökonomie* Supplement 5 161-167.
- Keohane, R. O. (1984) *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ : Princeton University Press.
- (1989) 'Neoliberal Institutionalism : A Perspective on World Politics', dans R. O. Keohane (éd.) *International Institutions and State Power : Essays in International Relations Theory*, Boulder, CO : Westview : pp. 1-20.
- Klimenko, M., Ramey, G. et Watson, J. (2002) 'Recurrent Trade Agreements and the Value of External Enforcement', document ronéotypé.
- Knetter, M. et Prusa, T. (2003) 'Macroeconomic factors and antidumping filings : evidence from four countries', *Journal of International Economics* 61, 1 : 1-17.
- Koremenos, B., Lipson, C. et Snidal, D. (2001) 'The Rational Design of International Institutions' *International Organization* 55, 4 : 761-99.

- Kovenock, D. et Thursby, M. (1992) 'GATT dispute settlement and cooperation', *Economics and Politics* 4, 2 : 151-170.
- Krasner, S. D. (1983) (éd.) *International Regimes*, Ithaca, NY : Cornell University Press.
- Kratochwil, F. et Ruggie, J. G. (1986) 'International Organization : A State of the Art on an Art of the State', *International Organization* 40, 4 (automne) : 753-775.
- Krishna, K. et Kruger, A. (1995) 'Implementing free trade areas : rules of origin and hidden protection', dans J. Levinsohn, A. Deardorff et R. Stern (éds) *New Directions in Trade Theory*, Ann Arbor : University of Michigan Press.
- Krishna, P. (1998) 'Regionalism and Multilateralism : A Political Economy Approach', *Quarterly Journal of Economics* 113 : 227-252.
- (2003) 'Are regional trading partners "natural"?', *Journal of Political Economy* 111, 1 : 202-226.
- Krueger, A. (1997) 'Free trade agreements versus customs unions', *Journal of Development Economics* 54, 1 : 169-187.
- Krugman, P. (1991) 'The Move to Free Trade Zones', document présenté à l'occasion du symposium parrainé par la Federal Reserve Bank de Kansas City, Policy Implications of Trade and Currency Zones, Jackson Hole, Wyoming, 22-24 août, pp. 7-41.
- Langhammer, R. et Sapir, A. (1987) *Economic Impact of Generalized Tariff Preferences*, Londres : Trade Policy Research Centre.
- Lavergne, R. P. (1983) *The Political Economy of U.S. Tariffs*, New York : Academic Press.
- Lawrence, R. Z. (2003) *Crimes and Punishments? Retaliation under the WTO*, Washington, D.C. : Institute for International Economics.
- Lerner, A. (1936) 'The symmetry between import and export taxes', *Economica* 3, 11 : 306-313.
- Levy, P. (1997) 'A Political-Economic Analysis of Free-Trade Agreements', *American Economic Review* 87, 4 : 506-519.
- Limão, N. (2002) 'Are preferential trade agreements with Non-trade Objectives a stumbling block for Multilateral liberalization?', University of Maryland, Center for international economics, *Working Paper* N. 02-02.
- (2006) 'Preferential Trade Agreements as Stumbling Blocks for Multilateral Trade liberalization : Evidence for the United State', *American Economic Review* 96, 3 : 896-914.
- Limão, N. et Venables, A. J. (2001) 'Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade', *World Bank Economic Review* 15, 3 : 451-479.
- Lipsey, R. G. (1957) 'The Theory of Customs Unions : Trade Diversion and Welfare', *Economica* 24, 1 : 40-46.
- (1960) 'The theory of customs unions : a general survey', *Economic Journal* 70, 279 : 496-513.
- Ludema, R. D. (1991) 'International Trade Bargaining and the Most-Favoured-Nation Clause', *Economics and Politics* 3, 1 : 1-20.
- (2001) 'Optimal international trade agreements and dispute settlement procedures', *European Journal of Political Economy* 17, 3 : 355-376.
- Ludema, R. D. et Mayda, A. M. (2005) 'Do countries free ride on MFN', *Discussion Paper* No. 5160, the Centre for Economic Policy Research.
- Lumsdaine, D. H. (1993) *Moral Vision in International Politics : The Foreign Aid Regime 1949-1989*, Princeton, NJ : Princeton University Press.

- MacLeod, W. B. (2006) 'Reputations, Relationships and the Enforcement of Incomplete Contracts', Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research (CESifo) *Working Paper* No. 1730, Munich : CESifo.
- Maggi, G. (1999) 'The role of multilateral institutions in international trade cooperation', *American Economic Review* 89, 1 : 190-213.
- Maggi, G. et Rodriguez-Clare, A. (1998) 'The Value of Trade Agreements in the Presence of Political Pressures', *Journal of Political Economy* 106, 3 : 574-601.
- (2007) A political-economy theory of trade agreements', document ronéotypé.
- Marceau, G. et Trachtman, J. P. (2002) 'The Technical Barriers to Trade Agreement, the Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement, and the General Agreement on Tariffs and Trade: A Map of the World Trade Organization Law of Domestic Regulation of Goods', *Journal of World Trade* 36, 5 : 811-881.
- Maskin, E. et Tirole, J. (1999) 'Unforeseen Contingencies and Incomplete Contracts', *Review of Economic Studies*, 66 : 83-114.
- Maskus, K. E. (2000) *Intellectual Property Rights in the Global Economy*, Washington D.C. : Institut d'économie internationale.
- Masten, S. (1999) 'Contractual Choice', dans B. Bouckaert et G. De Geest (éds) *Encyclopaedia of Law and Economics*, Ghent : Edward Elgar, University of Ghent : pp. 25-45 (Chapitre 4100).
- Matsuyama, K. (1990) 'Perfect Equilibria in a Trade Liberalization Game', *American Economic Review* 80, 3 : 480-492.
- Mattoo, A. et Subramanian, A. (1998) 'Regulatory Autonomy and Multilateral Disciplines: The Dilemma and a Possible Resolution', *Journal of International Economic Law* 1 : 303-322.
- Matusz, S. J. et Tarr, D. (1999) 'Adjusting to Trade Policy Reform', *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2142, Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Mavroidis, P. C. (2000) 'Remedies in the WTO Legal System : Between a Rock and a Hard Place', *European Journal of International Law* 11, 4 : 763.
- (2007) 'Trade in Goods, Oxford, Royaume-Uni : Oxford University Press (à paraître).
- Mayer, W. (1981) 'Theoretical considerations on negotiated tariff adjustments', *Oxford Economic Papers* 33, 1 : 135-153.
- McCall Smith, J. (2003) 'WTO dispute settlement : the politics of procedure in Appellate Body rulings', *World Trade Review* 2 : 65-100.
- McLaren (2001) 'A theory of Insidious Regionalism', University of Virginia, document ronéotypé.
- Mearsheimer, J. J. (1994) 'The False Promise of International Institutions', *International Security* 19, 3 : 5-49.
- Melitz, M. J. (2005) 'When and how should infant industries be protected?', *Journal of International Economics* 66, 1 : 177-196.
- Milgrom, P. R., North, D. C. et Weingast, B. R. (1990) 'The Role of Institutions in the Revival of Trade : The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fair', *Economics and Politics*, 2, 1 : 1-23.
- Morrow, J. (1994) 'The Forms of International Cooperation', *International Organization* 48 : 387-424.
- Neven, D. J. (2001) 'How Should "Protection" Be Evaluated in Article III GATT Disputes?', *European Journal of Political Economy* 17 : 421-444.
- North, D.C. (1990) 'Institutions, Institutional Change, and Economic Performance', New York : Cambridge University Press, 1990.

Olsen, J. (1997) 'European Challenges to the Nation State', dans B. Steunenberg et F. Van Vught (éds) *Political Institutions and Public Policy*, Dordrecht, NL: Kluwer: 157-88.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2001) "Intégration régionale: effets commerciaux et autres effets économiques constatés", Groupe de travail du Comité des échanges, TD/TC/WP(2001)19/Rev.1, Paris: OCDE.

Organisation mondiale du commerce (OMC) (1994) *Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay: Textes juridiques*, Genève: OMC.

— (1995) *Le régionalisme et le système commercial mondial*, Genève: OMC.

— (2003) *Rapport sur le commerce mondial*, Genève: OMC.

— (2004) *Rapport sur le commerce mondial 2004: Analyse du lien entre le cadre général des politiques intérieures et le commerce international*, Genève: OMC.

Oye, K. (1986) *Cooperation under Anarchy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ozden, C. (2001) 'Trade Agreements Under Asymmetric Information and Efficiency Gains from WTO's Dispute Settlement Process', document ronéotypé, Emory University.

Pauwelyn, J. (2001) 'The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go?', *American Journal of International Law*, 2001, 95, 3: 535-78.

Petersmann, E.-U. (1996) *The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement*. Londres: Kluwer Law International.

Piermartini, R. et Budetta, M. (2006) 'A Mapping of Regional Rules on Technical Barriers to Trade', document présenté à l'occasion des ateliers *Regional Rules and the Global Trading System* (réglementation régionale et système commercial multilatéral) qui ont eu lieu les 26 et 27 juillet 2006 à Washington, D.C.

Pomfret, R. (1997) *Unequal Trade: The Economics of Regional Trading Arrangements*, New York: Basil Blackwell Ltd.

Posner, R. A. (1988) *Economic Analysis of the Law*, Boston, MA: Little, Brown and Co.

Powell, R. (1994) 'Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberalist Debate', *International Organization* 48, 2: 313-344.

Puga, D. et Venables, A. J. (1998) 'Agglomeration and Economic Development: Import Substitution Vs. Trade Liberalization', Centre for Economic Policy Research (CEPR) *Discussion Paper* No. 1782, Londres: CEPR.

Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Reinhardt, E. (2000) 'Aggressive Multilateralism: The Determinants of GATT/WTO Dispute Initiation, 1948-1998', document ronéotypé.

Rosendorff, B. P. (2005) 'Stability and Rigidity: Politics and Design of the WTO's Dispute Settlement Procedures', *American Political Science Review* 99, 3: 389-400.

Rosendorff, B. P. et Milner, H. V. (2001) 'The Optimal Design of International Trade Institutions: Uncertainty and Escape', *International Organization* 55, 4: 829-857.

Ruggie, J. G. (1983) 'International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order', dans S. D. Krasner (éd.) *International Regimes*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Saggi, K. (2004) 'Tariffs and the most favoured nation clause', *Journal of International Economics* 63, 2: 341-368.

Schotter, A. (1981) *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge, Royaume-Uni: Cambridge University Press.

- Schuknecht, L. (1992) *Trade Protection in the European Community*, Reading: Hardwood Academic Publishers.
- Schwartz, W. F. et Sykes, A. O. (1997) 'The Economics of the Most-Favoured Nation Clause', dans J. Bhandari et A. Sykes (éds) *Economic Dimensions in International Law*, Cambridge, Royaume-Uni: Cambridge University Press.
- (2002) 'The Economic Structure of Renegotiation and Dispute Resolution in the WTO/GATT System', *Journal of Legal Studies* 31, 1: 179-204.
- Shavell, S. (1980) 'Damage Measures for Breach of Contract', *Bell Journal of Economics*, 11, 2: 466-90.
- Simmons, B.A. et Martin, L. L. (2002) 'International Organizations and Institutions', dans Carlsnaes, W., Risse, T. et Simmons, B.A. (éds) *Handbook of International Relations*, Londres, Royaume-Uni: Sage.
- Staiger, R. W. (1995) 'International Rules and Institutions for Trade Policy', dans G. Grossman et K. Rogoff (éds) *Handbook of International Economics*, vol. III. Amsterdam: North Holland.
- (2004) 'Report on the International Trade Regime for the International Task Force on Global Public Goods', document ronéotypé. Adresse consultée (16 mars 2007): <http://www.gpgtaskforce.org/uploads/files/41.pdf>.
- (2006) 'Review of Behind the Scenes at the WTO: the Real World of International Trade Negotiations: Lessons of Cancun', *Journal of Economic Literature* XLIV: 428-442.
- Staiger, R. W. et Tabellini, G. (1987) 'Discretionary Trade Policy and Excessive Protection', *American Economic Review* 77, 5: 823-837.
- Summers, L. (1991) 'Regionalism and the world trading system', document présenté à l'occasion du symposium parrainé par la Federal Reserve Bank de Kansas City, Policy Implications of Trade and Currency Zones, Jackson Hole, Wyoming, 22-24 août, pp. 295-302.
- Sykes, A. O. (1991) 'Protectionism as a "Safeguard": A Positive Analysis of the GATT "Escape Clause" With Normative Speculations', *University of Chicago Law Review* 58, 1: 255-305.
- (2000) 'The Remedy for Breach of Obligations under the WTO Dispute Settlement Understanding: Damages or Specific Performance?', dans M. Bronckers et R. Quick (éds) *New Directions in International Economic Law*, La Haye: Kluwer Law International: pp. 347-57.
- Teh, R. (2006) 'Mapping Competition Provisions in Preferential Trade Agreements', document présenté à l'occasion des ateliers *Regional Rules and the Global Trading System* (la réglementation régionale et le système commercial multilatéral) qui ont eu lieu les 26 et 27 juillet 2006 à Washington, D.C.
- Teh, R., Prusa, T.F. et Budetta, M. (2007) 'Mapping trade remedy provisions in regional trade agreements', Working Paper ERSD-2007-03, Genève: OMC.
- Tharakan, P. K. M. (1995) 'Political Economy and Contingent Protection', *Economic Journal* 105, 433: 1550-1564.
- Tharakan, P. K. M. et Waelbroeck, J. (1994) 'Antidumping and countervailing duty decisions in the EC and in the US: an experiment in comparative political economy', *European Economic Review* 38, 1: 171-193.
- Thompson, A. et Snidal, D. (2005) 'Guarding the Equilibrium: Regime Management in the WTO', Document présenté à l'occasion de la réunion annuelle de l'*American Political Science Association*, Washington, D.C., 1<sup>er</sup>-4 septembre 2005.
- Tirole, J. (1994) 'Incompetent Contracts: Where Do We Stand?', *Econometrica* 67, 4: 741-81.
- To, T. (1999) 'Dynamic and Discriminatory Import Policy', *Canadian Journal of Economics* 32, 4: 1057-1068.
- Tornell, A. (1991) 'Time Inconsistency of Protectionist Programs', *Quarterly Journal of Economics*, 106, 3: 963-974.

Viner, J. (1924) 'The Most-Favoured-Nation Clause in American Commercial Treaties', *Journal of Political Economy* 32, 1 : 101-129.

— (1931) 'Cost Curves and Supply Curves', *Zeitschrift fur National Ekonomie* 3 : 23-46.

— (1936) 'Mr Keynes on the Causes of Unemployment', *Quarterly Journal of Economics*, 51 : 147-67.

— (1950) *The Theory of Customs Unions*, New York: Carnegie Endowment for International Peace.

Williamson, O. E. (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, NY: The Free Press.

— (1979) 'Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations', *Journal of Law and Economics* 22 : 233-61.

— (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, NY: Free Press.

Wolfe, R. (2003) 'Regulatory transparency, developing countries and the WTO', *World Trade Review* 2, 2 : 157-182.

Wonnacott, P. et Lutz, M. (1989) 'Is there a case for free trade areas?', dans J. J. Schott (éd.) *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Washington: Institute for International Economics.

Young, O. (1994) *International Governance*, Ithaca, NY: Cornell University Press.