



ORGANISATION  
MONDIALE  
DU COMMERCE

# Rapport sur le commerce mondial 2011

L'OMC et les accords commerciaux préférentiels:  
de la coexistence à la cohérence



Qu'est-ce que  
le Rapport sur  
le commerce mondial ?

Le Rapport sur le commerce mondial est une publication annuelle qui vise à permettre de mieux comprendre les tendances du commerce international, les questions de politique commerciale et le système commercial multilatéral.

---

Comment utiliser  
le présent rapport

Le Rapport sur le commerce mondial 2011 est divisé en deux grandes parties. La première décrit sommairement la situation du commerce en 2010. La seconde développe le thème des accords commerciaux préférentiels.

---

Pour en savoir plus

Site Web : [www.wto.org](http://www.wto.org)  
Questions d'ordre général :  
[enquiries@wto.org](mailto:enquiries@wto.org)  
Téléphone : +41 (0)22 739 51 11

# Table des Matières

<b>Remerciements et Avertissement</b>	<b>2</b>
<b>Avant-propos du Directeur général</b>	<b>3</b>
<b>Résumé analytique</b>	<b>5</b>
<b>I Le commerce mondial en 2010</b>	<b>18</b>
<b>II L'OMC et les accords commerciaux préférentiels : de la coexistence à la cohérence</b>	<b>40</b>
<b>A Introduction</b>	<b>42</b>
1. Points de vue et éclairages dans le Rapport sur le commerce mondial 2011	44
2. Structure du rapport	45
<b>B Contexte historique et tendances actuelles</b>	<b>46</b>
1. La formation d'ACPr : perspective historique	48
2. L'évolution des ACPr : faits stylisés	54
3. Flux commerciaux liés aux ACPr	63
4. Dans quelle mesure le commerce est-il préférentiel ?	72
5. Conclusions	85
<b>C Causes et effets des ACPr: est-ce toujours une question de préférences ?</b>	<b>92</b>
1. Motivations des ACPr	94
2. Économie type des ACPr	100
3. Au-delà de l'analyse classique	109
4. Conclusions	114
Appendice technique : Effets systémiques des ACPr	118
<b>D Anatomie des accords commerciaux préférentiels</b>	<b>122</b>
1. Des droits de douane plus bas sont-ils encore importants pour les ACPr ?	124
2. Contenu des ACPr	128
3. Réseaux de production et ACPr profonds	145
4. La coopération régionale en Afrique : enseignements à tirer d'une intégration profonde ?	151
5. Conclusions	153
Tableaux de l'Appendice	157
<b>E Le système commercial multilatéral et les ACPr</b>	<b>164</b>
1. Effets systémiques de la libéralisation tarifaire préférentielle	166
2. Les ACPr profonds et le système commercial multilatéral	168
3. Le régionalisme et l'OMC : perspective historique	182
4. Relation entre les ACPr et l'OMC	187
<b>F Conclusions</b>	<b>196</b>
<b>Appendice statistique</b>	<b>199</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>228</b>
<b>Notas techniques</b>	<b>239</b>
<b>Abréviations et symboles</b>	<b>243</b>
<b>Liste des tableaux, graphiques, encadrés et cartes</b>	<b>245</b>
<b>Membres de l'OMC</b>	<b>249</b>
<b>Rapports des années précédents</b>	<b>250</b>

## Remerciements

Le *Rapport sur le commerce mondial 2011* a été rédigé sous la direction générale d'Alejandro Jara, Directeur général adjoint, et sous la supervision de Patrick Low, Directeur de la Division de la recherche économique et des statistiques. Nadia Rocha et Robert Teh ont coordonné la rédaction du rapport de cette année. Les principaux auteurs du rapport sont Marc Bacchetta, Cosimo Beverelli, John Hancock, Alexander Keck, Gaurav Nayyar, Coleman Nee, Roberta Piermartini, Nadia Rocha, Martin Roy, Michele Ruta, Robert Teh et Alan Yanovich. D'autres contributions écrites ont été fournies par Marc Auboin, Manfred Elsig, Trudi Hartzenberg et Roy Santana. Des remerciements particuliers sont adressés à Richard Baldwin pour ses nombreuses suggestions et pour les contributions qu'il a apportées au rapport. Les statistiques commerciales ont été fournies par les statisticiens de la Division de la recherche économique et des statistiques, dont les travaux ont été coordonnés par Hubert Escaith, Julia de Verteuil, Andreas Maurer et Jurgen Richtering. Aishah Colautti a aidé à préparer les graphiques et Paulette Planchette a établi la bibliographie avec le concours de Véronique Bernard. Une assistance aux travaux de recherche a été fournie par Hans Baumgarten, Pavel Chakraborty, Claudia Hofmann, Joelle Latina, Alen Mulabdic, Andreas Lendle et Gianluca Orefice.

D'autres divisions du Secrétariat de l'OMC ont fait de précieuses observations sur les projets de texte, aux différents stades de la rédaction. Les auteurs sont particulièrement reconnaissants à plusieurs collègues de la

Division des affaires juridiques, (Valerie Hughes, Gabrielle Marceau et Edna Robles), de la Division du commerce des services (Rolf Adlung) et de la Division de l'examen des politiques commerciales (Rohini Acharya, Jo-Ann Crawford et Christelle Renard). En outre, les personnes ci-après, extérieures au Secrétariat de l'OMC, ont fait des observations utiles sur les premiers projets du rapport: Dale Andrews, Ann Capling, Manfred Elsig, Gary Hufbauer, Lena Lindberg, Xuepeng Liu, Mark Manger, Jean-Christophe Maur, Alessandro Nicita, Emanuel Ornelas, Joost Pauwelyn, John Ravenhill, Robert Staiger, Kati Suominen, Tania Voon, Peter Williams et John Whalley.

Paulette Planchette, de la Division de la recherche économique et des statistiques, a assuré la production de ce document, en étroite collaboration avec Anthony Martin, Heather Sapey-Pertin et Helen Swain de la Division de l'information et des relations extérieures. Les traducteurs de la Division des services linguistiques, de la documentation et de la gestion de l'information ont accompli un travail considérable pour respecter les délais serrés. Cette année, le Secrétariat de l'OMC a lancé une discussion sur une page Web sur le thème du Rapport sur le commerce mondial 2011. Cette page, qui a attiré de nombreuses contributions stimulantes, a été gérée par Joelle Latina, en collaboration avec Anthony Martin.

## Avertissement

Le *Rapport sur le commerce mondial* et les opinions qui y sont exprimées relèvent de la seule responsabilité du Secrétariat de l'OMC.

Ils ne prétendent pas refléter les vues des Membres de l'OMC. Les principaux auteurs du rapport souhaitent aussi exonérer ceux qui les ont aidés par leurs commentaires de toute responsabilité quant à d'éventuelles erreurs ou omissions.

# Avant-propos du Directeur général

Le *Rapport sur le commerce mondial* de cette année présente une analyse nouvelle et approfondie du commerce préférentiel. Le choix de ce thème est lié à deux tendances importantes dans les relations commerciales internationales, qui ont toutes deux des implications d'envergure pour le système commercial multilatéral. La première, et la plus manifeste, est l'augmentation constante du nombre d'accords commerciaux préférentiels (ACPr) qui occupent une place de plus en plus grande. Au cours des 20 dernières années, leur nombre a plus que quadruplé, avec aujourd'hui quelque 300 ACPr en vigueur. Rien ne permet de penser que le nombre d'ACPr cessera de croître ou qu'ils ne feront pas partie durablement du paysage des relations commerciales internationales. Par ailleurs, la teneur des ACPr continue d'évoluer et de s'approfondir, reflétant des changements importants dans l'économie mondiale. Cela soulève aussi des questions cruciales quant à l'orientation et à la portée de l'OMC et à la valeur que les gouvernements attachent aux relations commerciales mondiales.

La préoccupation constante au sujet du rapport entre le système commercial multilatéral et les ACPr a suscité des réactions diverses de la part des commentateurs et des analystes. Certains mettront en avant le conflit des systèmes et les incompatibilités intrinsèques entre l'approche discriminatoire et l'approche non discriminatoire des relations commerciales. D'autres souligneront l'importance croissante des ACPr qui serait un signe de la faillite du multilatéralisme. D'autres encore affirmeront que les accords régionaux et multilatéraux sont, par définition, complémentaires et doivent être conçus en conséquence. Aucun de ces points de vue ne peut à lui seul saisir la complexité des relations commerciales internationales à l'heure de la mondialisation.

Le rapport tente d'explorer ces complexités en présentant des données et des analyses nouvelles pour aider à comprendre ces questions. Il reconnaît les motivations multiples des approches préférentielles. En même temps, il indique comment l'orientation de la politique commerciale, en particulier celle de type préférentiel, est redéfinie pour tenir compte des conséquences des politiques passées et de la modification des structures de production au niveau international.

Par le passé, les ACPr étaient motivés surtout par le désir d'éviter des droits de nation la plus favorisée (NPF) relativement élevés. La théorie des zones de libre-échange et des unions douanières reflétait cette réalité en mettant au premier plan les notions de création d'échanges et de détournement d'échanges. Dans le même temps, on a accordé une attention considérable aux effets discriminatoires des règles d'origine sur le commerce des tierces parties. Plus récemment, ce contexte a perdu de sa pertinence parce que les réalités sous-jacentes ont changé. Comme l'indique le rapport, les droits de douane moyens ont fortement diminué au cours des dernières années, de sorte que les préférences tarifaires ne sont plus une motivation suffisante pour conclure des ACPr. Il semble en outre que, lorsque les droits NPF restent élevés, ils sont exclus des réductions préférentielles, ce qui réduit encore cette motivation.

Les préférences tarifaires ayant perdu de l'importance, les mesures non tarifaires sont devenues des déterminants relativement plus importants de l'accès aux marchés et des

conditions de concurrence. Elles prennent des formes multiples. Elles peuvent être conçues pour influencer sur les conditions de concurrence sur les marchés, tout comme les droits de douane, ou bien elles peuvent répondre à des préoccupations de politique publique, comme la santé, la sécurité et l'environnement. Les interventions de politique publique ont des conséquences pour le commerce et peuvent avoir des effets plus ou moins discriminatoires.

Il semblerait que, pour l'essentiel, les mesures non tarifaires de politique publique soient restées axées sur le bien-être des consommateurs et non sur les avantages des producteurs. Toutefois, le fait que des interventions censées protéger les consommateurs peuvent aussi favoriser les producteurs peut amener à se demander s'il n'y a pas de protection cachée et de segmentation injustifiée du marché. Dans un monde où l'OMC a des difficultés à promouvoir un agenda multilatéral actualisé, les risques de discrimination par les préférences et de désintégration du marché due aux divergences réglementaires ne sauraient être ignorés.

Il y a dans l'équation un autre élément important, lié à l'émergence des chaînes d'approvisionnement comme mode prédominant d'intégration au XXI<sup>e</sup> siècle, à savoir que les nouvelles questions réglementaires figurent de plus en plus souvent dans les ACPr. Ces questions concernent notamment l'investissement, la politique de la concurrence, les marchés publics et l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle des normes de produits et de procédés. Le rapport examine la teneur de nombreux ACPr pour savoir s'ils complètent les dispositions de l'OMC dans des domaines particuliers de la politique publique ou s'ils abordent des questions entièrement nouvelles. On trouve ces deux tendances dans de nombreux ACPr, en particulier ceux qui sont entrés en vigueur récemment. C'est donc une autre raison de rester attentifs à la fragmentation des politiques. Dans la mesure où la volonté de parvenir à une intégration approfondie dans le cadre des ACPr, tant dans les domaines de la réglementation qui relèvent de l'OMC que dans les autres, obéit à la logique des structures de production internationales intégrées verticalement on risque moins de trouver une intention discriminatoire dans la coopération réglementaire dans le cadre des ACPr. Mais il ne faut pas oublier que, même en l'absence d'une telle intention, la segmentation des marchés et la discrimination peuvent être une conséquence inévitable de ces arrangements.

Le rapport accorde une attention particulière à la question de savoir ce qu'il faut faire, dans un contexte multilatéral, pour que les ACPr et l'OMC ne suivent pas simplement des voies parallèles au risque de voir se multiplier les incompatibilités et les conflits. Cela explique le sous-titre du rapport – «De la coexistence à la cohérence». Que devrait donc faire l'OMC? On a souvent dit que si elle progressait dans les négociations multilatérales sur l'accès aux marchés et les règles, cela réduirait le risque de conflits et d'incompatibilités avec les



ACPr. Cela est certainement vrai, mais l'expérience du Cycle du développement de Doha au cours de la dernière décennie a amené à s'interroger sur la capacité et la volonté des gouvernements de faire avancer l'agenda multilatéral. Elle a aussi montré qu'il fallait relier l'«hémisphère» multilatéral et l'«hémisphère» bilatéral des responsables et des acteurs de la politique commerciale. Nous devons en faire plus pour assurer une plus grande cohérence entre l'OMC et les ACPr grâce à des négociations multilatérales réussies.

Une deuxième possibilité est de continuer à clarifier juridiquement les règles de l'OMC pour préciser ce qui est permis dans le cadre des ACPr. Cela permettrait d'éviter que ces accords aient des effets discriminatoires intentionnels ou non. Mais là encore, des années d'efforts dans le cadre du Cycle de Doha et avant pour discuter de dispositions multilatérales relatives aux ACPr n'ont donné que des résultats limités. Il appartient aux gouvernements de déterminer s'ils ont besoin d'une plus grande sécurité juridique dans ce domaine. Si tel est le cas, la voie qu'ils ont choisie récemment est peut-être une façon détournée d'atteindre cet objectif. En effet, l'adoption à titre provisoire du Mécanisme pour la transparence des accords commerciaux régionaux peut ouvrir la voie à des délibérations non contentieuses, qui pourraient renforcer la confiance et la compréhension entre les Membres, au sujet des motivations, de la teneur et des approches politiques qui sous-tendent les initiatives régionales, ce qui conduirait à terme à une vision commune et au renforcement des dispositions juridiques.

Troisièmement, dans la mesure où les ACPr sont motivés par un désir d'intégration plus profonde afin d'éviter la segmentation du marché, le rôle de l'OMC pourrait être de promouvoir une plus grande cohérence entre des régimes

réglementaires non concurrents mais divergents qui causent, dans la pratique, une fragmentation géographique ou une augmentation des coûts commerciaux. C'est ce que l'on appelle «multilatéraliser le régionalisme». Dans certains cas, la multilatéralisation a lieu *de facto* parce que les réformes réglementaires engagées dans le contexte d'un ACPr sont appliquées de manière non discriminatoire. Ce dividende NPF pourrait être mis à profit dans d'autres domaines de politique publique. Il faudrait continuer les recherches pour déterminer la faisabilité d'une telle approche.

Quelle que soit l'idée que l'on se fait de la façon de promouvoir l'orientation mondiale des relations commerciales, il ne fait aucun doute qu'il faut créer un environnement commercial plus stable et plus équilibré, assurant la complémentarité des différentes options de politique commerciale et conciliant de façon équitable les besoins de tous les pays. C'est à l'examen de ce programme d'action qu'est consacré le *Rapport sur le commerce mondial* de cette année. J'espère que les Membres auront une première occasion d'examiner certaines des questions soulevées dans ce rapport à la 8<sup>ème</sup> Conférence ministérielle de l'OMC, en décembre 2011.



**Pascal Lamy**  
Directeur général

# Résumé analytique

## Section A : Introduction

Le rapport est divisé en quatre grandes sections. La première présente une analyse historique des accords commerciaux préférentiels (ACPr) et décrit la situation actuelle. Elle fournit des données montrant la forte augmentation de l'activité dans le domaine des ACPr ces dernières années, en la ventilant par région, niveau de développement économique et type d'accord d'intégration. Elle donne une estimation précise de la part du commerce entre membres d'ACPr qui bénéficie d'un traitement préférentiel.

La deuxième section examine les causes et les conséquences des ACPr, en s'intéressant plus particulièrement aux facteurs économiques et politiques. Elle fait une distinction entre l'intégration superficielle et l'intégration profonde, suggérant que les théories classiques n'expliquent pas pleinement la configuration émergente des ACPr. Le rapport examine en particulier le rôle des réseaux de production internationaux dans la mise en place d'ACPr profonds.

La troisième section analyse le contenu des ACPr en termes de politiques, en comparant la portée et la profondeur des engagements qu'ils renferment à celles des engagements pris dans les Accords de l'OMC. Elle confirme l'existence d'un lien entre les réseaux de production et les ACPr au moyen de données statistiques et d'études de cas.

Enfin, la quatrième section met en évidence les domaines dans lesquels il peut y avoir des synergies et des conflits entre les ACPr et le système commercial multilatéral et examine comment rendre plus cohérents les deux « systèmes commerciaux ».

Voir la page 42

## Section B : Contexte historique et tendances actuelles

### La formation des blocs commerciaux : perspective historique

**Les relations commerciales mondiales n'ont jamais été uniformes ni monolithiques et les arrangements commerciaux régionaux existent depuis des siècles.**

Les arrangements commerciaux régionaux ont pris la forme d'empires et de sphères d'influence coloniales, d'accords commerciaux bilatéraux et, plus récemment, d'accords multilatéraux. Souvent, ces arrangements se sont chevauchés et ont interagi, créant un paysage commercial caractérisé moins par des choix clairs entre régionalisme et multilatéralisme que par une interaction complexe, voire une concurrence, entre les multiples régimes commerciaux.

En dépit de cette complexité, depuis peu, la coopération commerciale s'est élargie et a pris un caractère plus inclusif. Les principaux jalons de cette évolution ont été l'établissement du GATT en 1947, puis la création de l'OMC en 1995. Dans le même temps, les relations commerciales se sont approfondies et leur portée s'est élargie, englobant des domaines comme le commerce des services, l'investissement étranger, la propriété intellectuelle et les régimes réglementaires. Ces tendances témoignent clairement de l'intégration croissante de l'économie mondiale et de l'« internationalisation » de politiques auparavant considérées comme nationales. Dans certains cas, les accords régionaux sont allés plus loin dans cette direction que le cadre multilatéral général.

Les progrès n'ont pas été linéaires, et le parcours a été jalonné de revers et de revirements importants. Ainsi, la crise économique du début des années 1870 a donné, de fait, un coup d'arrêt à l'essor des traités commerciaux bilatéraux en Europe, de même que la Grande Dépression, au début des années 1930, a contribué à la formation de blocs commerciaux défensifs et hostiles dans l'entre-deux-guerres. À l'inverse, la volonté d'instaurer un ordre commercial plus ouvert et plus inclusif a été plus forte pendant les périodes d'expansion économique et de paix internationale. La création du GATT dans l'après-guerre a été motivée principalement par l'idée largement répandue que l'existence de blocs commerciaux hostiles avait directement conduit au chaos économique des années 1930 et à la Seconde Guerre mondiale.

**L'instauration du système commercial multilatéral après la guerre n'a pas diminué l'intérêt d'une approche bilatérale ou régionale des arrangements commerciaux et a conduit plutôt à une période d'interaction créative et parfois de tension, entre le multilatéralisme et le régionalisme.**

La première vague de régionalisme, à la fin des années 1950 et dans les années 1960, est née de la volonté d'intégration continentale de l'Europe de l'Ouest, qui a débouché sur l'établissement de la Communauté économique européenne (CEE) en 1957 et de l'Accord européen de libre-échange

(AELE) en 1960. Tout au long de cette période, le GATT a mené de front l'abaissement des droits de douane et l'élargissement du nombre de membres, d'abord dans le cadre du Cycle Dillon en 1960-1961, puis lors du Kennedy Round, beaucoup plus ambitieux, entre 1964 et 1967.

Les vagues de régionalisme qui se sont succédé à partir du milieu des années 1980 ont reflété l'adhésion croissante à ce type d'arrangements en Amérique, en Asie et en Afrique, ainsi qu'en Europe. La prolifération des accords régionaux au cours des 25 dernières années – qu'il s'agisse d'initiatives bilatérales, plurilatérales ou transrégionales – s'est traduite par la mise en place d'un vaste réseau de participants, réunissant des pays à différents niveaux de développement économique – dans le cadre d'alliances entre pays développés, entre pays en développement et entre pays développés et pays en développement. Ces nouveaux accords abordent souvent des questions de type «OMC+», comme les services, les flux de capitaux, les normes, la propriété intellectuelle, les régimes réglementaires (dont beaucoup ne sont pas discriminatoires) et les engagements en matière de travail et d'environnement.

Le Cycle d'Uruguay (1986-1994) a coïncidé avec une période d'essor du régionalisme et plusieurs questions, comme les services et la propriété intellectuelle, ont été abordées pour la première fois, à la fois au niveau régional et multilatéral. La prolifération continue des ACPr parallèlement au Cycle de Doha a suscité un débat sur la cohérence, la compatibilité et le risque de conflit entre les approches multilatérale et régionale de la coopération commerciale. La question est notamment de savoir si l'essor rapide du régionalisme est le signe d'un affaiblissement de l'engagement international en faveur du libre-échange et annonce le retour à un système commercial plus fragmenté. Mais il se peut aussi que les ACPr s'inscrivent dans une tendance générale, observée depuis la Seconde Guerre mondiale – dans laquelle certains pays veulent aller « plus loin et plus vite » que les autres dans l'établissement de règles commerciales et dans laquelle les accords bilatéraux et régionaux peuvent avoir un « effet domino » positif, encourageant la coopération multilatérale (et vice versa) et les accords régionaux et multilatéraux deviennent des approches cohérentes et non conflictuelles pour gérer un ordre commercial mondial plus complexe et plus intégré.

## Faits stylisés concernant les ACPr

### La participation aux ACPr s'est accélérée et s'est élargie au fil du temps.

Depuis les années 1950, le nombre d'ACPr en vigueur a augmenté de façon plus ou moins continue pour s'établir à environ 70 en 1990. Ensuite, le mouvement s'est nettement accéléré. En 2010, on en comptait près de 300. Cette progression est due à la fois à l'augmentation du nombre de pays intéressés par une ouverture commerciale réciproque et à l'augmentation du nombre d'ACPr par pays. Tous les Membres de l'OMC (sauf la Mongolie) sont parties à au moins un ACPr.

### L'activité dans le domaine des ACPr a transcendé les frontières régionales.

La moitié des ACPr actuellement en vigueur ne sont pas strictement « régionaux ». L'émergence d'ACPr interrégionaux

a été particulièrement marquée au cours des dix dernières années. La tendance à l'élargissement de la portée géographique des ACPr est encore plus évidente dans le cas des ACPr qui sont en cours de négociation ou qui ont été signés récemment (mais qui ne sont pas encore entrés en vigueur). La quasi-totalité d'entre eux sont des accords transrégionaux.

### Les ACPr ont suivi deux tendances opposées: d'une part, une rationalisation accrue et, d'autre part, l'extension d'un réseau de nouveaux accords bilatéraux qui se chevauchent.

De nombreux accords bilatéraux ont été regroupés en accords plurilatéraux par voie d'accession ou par voie de négociation entre ACPr existants. À titre d'exemple, on peut citer les élargissements successifs de l'Union européenne, le regroupement des accords bilatéraux entre pays d'Europe orientale dans le cadre de l'Accord de libre-échange d'Europe centrale (ALEEC) et la conclusion d'un ACPr entre le MERCOSUR et la Communauté andine dans le cadre de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI).

On observe parallèlement une tendance à la conclusion d'accords bilatéraux entre régions. Bon nombre de ces accords bilatéraux ont été conclus entre des pays en développement, mais des pays développés y participent également. Il en est résulté une fragmentation accrue des relations commerciales, les pays participant à plusieurs ACPr qui se chevauchent parfois.

### Les accords de libre-échange sont beaucoup plus répandus que les unions douanières et de nombreux produits restent exclus de l'accès préférentiel.

Les accords de libre-échange représentent plus des trois quarts des ACPr en vigueur. Bien que l'article XXIV du GATT exige que les droits d'importation soient éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les membres des unions douanières et des zones de libre-échange, certains produits sont souvent exclus. Une étude récente des ACPr conclus par quatre grands pays commerçants avec leurs partenaires montre qu'environ 7 pour cent des lignes tarifaires de l'échantillon sont exclues, à titre temporaire ou permanent. Les produits concernés sont principalement des produits agricoles, des produits alimentaires et des produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre, comme les chaussures et les textiles.

### Au fil du temps, le champ des ACPr en termes de domaines couverts s'est élargi et s'est approfondi.

Outre le fait que l'exclusion de certains produits de l'élimination des droits de douane est un phénomène fréquent, les ACPr les plus récents vont au-delà de l'exercice habituel d'abaissement des droits et peuvent viser des domaines comme le commerce des services, l'investissement, la propriété intellectuelle, les obstacles techniques au commerce et le règlement des différends. Par exemple, près d'un tiers des ACPr actuellement en vigueur contiennent des engagements concernant les services, et cette tendance s'est accélérée récemment.

## Faits stylisés concernant les flux commerciaux dans le cadre des ACPr

**La valeur du commerce mondial entre les parties à des accords commerciaux préférentiels s'est accrue avec l'augmentation du nombre d'ACPr.**

Les échanges intra-ACPr représentaient environ 35 pour cent du commerce mondial de marchandises en 2008, contre 18 pour cent en 1990.<sup>1</sup> Le commerce préférentiel – c'est-à-dire, le commerce qui bénéficie effectivement d'un traitement tarifaire préférentiel – représente une part beaucoup plus faible du commerce mondial. Il faut quand même considérer le commerce total entre membres d'ACPr car il se peut que la dernière génération d'accords commerciaux réponde à des considérations plus larges que le simple abaissement des droits de douane, comme le développement et le maintien des chaînes d'approvisionnement.

La part des produits manufacturés dans les exportations totales intra-ACPr est la même que celle des produits manufacturés dans le commerce mondial (65 pour cent), et elle varie peu d'un ACPr à l'autre. En revanche, la part du commerce intra-ACPr des pièces et composants varie considérablement selon les accords, ce qui donne à penser que certains ACPr sont liés aux structures de production intégrées verticalement.

Les accords commerciaux plurilatéraux représentaient la moitié du commerce intra-ACPr mondial en 2008, et les accords bilatéraux (y compris ceux dont une partie est un ACPr) en représentaient l'autre moitié.

**Si de nombreux ACPr conclus récemment visent à soutenir les réseaux de production, on pourrait s'attendre à une plus grande concentration géographique des échanges vu que les réseaux de production sont souvent régionaux par nature. Or, cela ne s'est vérifié que dans certaines régions.**

En Europe, la part du commerce intrarégional dans les exportations totales est restée assez stable, à environ 73 pour cent entre 1990 et 2009. En Asie, elle est passée de 42 pour cent à 52 pour cent pendant la même période. En Amérique du Nord, elle a progressé de 41 pour cent en 1990 à 56 pour cent en 2000, avant de retomber à 48 pour cent en 2009. Il ne semble donc pas y avoir de schéma général applicable à toutes les régions industrialisées. Les régions en développement qui exportent principalement des ressources naturelles ont enregistré une forte augmentation de la part du commerce intrarégional dans leurs exportations totales au cours des 20 dernières années, mais celle-ci reste assez faible.

La concentration géographique des échanges varie en fonction du type de produits échangés. La part du commerce intrarégional dans les exportations mondiales de produits manufacturés a été assez stable entre 1990 et 2009, restant comprise entre 56 et 59 pour cent, mais la part des machines de bureau et du matériel de télécommunication a bondi de 41 à 58 pour cent. Considérés ensemble, ces résultats donnent à penser que les chaînes d'approvisionnement peuvent avoir joué un rôle important dans l'essor récent des ACPr en Asie et dans le secteur de l'électronique, mais moins dans les autres régions ou secteurs économiques.

## Dans quelle mesure le commerce est-il préférentiel ?

**Le commerce entre les parties à des ACPr n'est pas toujours « préférentiel » car il s'effectue en grande partie en franchise de droits NPF.**

Dans un échantillon couvrant les importations des 20 plus grands importateurs en provenance de tous leurs partenaires commerciaux – qui représentaient 90 pour cent du commerce mondial de marchandises en 2008 – seulement 16 pour cent pouvaient être considérés comme préférentiels, dans l'hypothèse d'une pleine utilisation des préférences.<sup>2</sup> En d'autres termes, malgré l'explosion des ACPr au cours des dernières années, 84 pour cent du commerce mondial de marchandises s'effectuent encore sur la base non discriminatoire de la nation la plus favorisée (NPF). Cela s'explique d'abord par le fait que la moitié du commerce mondial est déjà soumis à des droits NPF nuls. Ensuite, les ACPr ont tendance à exempter du traitement préférentiel les produits soumis à des droits NPF élevés et à maintenir le commerce de ces produits aux taux NPF.

Les droits préférentiels existants réduisent de 1 point de pourcentage la moyenne mondiale des droits pondérée par les échanges, et 90 pour cent de cette réduction (c'est-à-dire, 0,9 point de pourcentage) est imputable à des régimes préférentiels réciproques. Seulement 2 pour cent des importations mondiales peuvent bénéficier de droits préférentiels lorsque les marges de préférence sont de 10 pour cent ou plus. Pour la plupart des gros exportateurs, les droits préférentiels importent peu en ce qui concerne l'essentiel de leurs exportations. Ce n'est pas toujours vrai pour les différents secteurs, en particulier dans certaines petites économies exportant quelques produits de base (sucre, riz, banane, poisson et vêtements principalement), pour lesquels les marges préférentielles peuvent être plus importantes. On peut cependant s'attendre à une érosion progressive de ces préférences à mesure que les pays destinataires de leurs exportations concluent de nouveaux ACPr.

**Les données de certaines administrations douanières indiquent un taux élevé d'utilisation des préférences.**

Les données en provenance de l'UE et des États-Unis sur la valeur des importations dans le cadre de différents régimes préférentiels indiquent des taux d'utilisation des préférences de 87 et 92 pour cent, respectivement. Ces taux sont uniformément élevés pour la plupart des pays exportateurs, des régimes préférentiels et des types de produits. L'analyse montre que les marges préférentielles et les valeurs des importations ont un effet positif et statistiquement significatif sur l'utilisation des préférences. Il est cependant étonnant de voir que, pour de nombreux produits soumis à des droits inférieurs à 1 pour cent, les taux d'utilisation restent élevés. Cela pourrait indiquer que le coût de l'utilisation des droits préférentiels est négligeable dans certains cas ou que l'utilisation de ces préférences procure d'autres avantages comme un dédouanement privilégié, la possibilité de bénéficier de mesures de sécurité particulières ou des avantages en cas de réexportation vers d'autres partenaires de l'ACPr.

**Les données provenant d'enquêtes auprès des entreprises donnent une image plus détaillée et plus contrastée des taux d'utilisation des préférences.**

Les enquêtes auprès des entreprises menées en 2007-2008 par la Banque asiatique de développement (BAD) dans six pays d'Asie de l'Est et par la Banque interaméricaine de développement (BID) dans quatre pays d'Amérique latine montrent que l'utilisation des droits préférentiels dans le cadre des ACPr n'est pas toujours élevée. Par exemple, il ressort de l'enquête de la BAD que seulement un quart environ des entreprises interrogées utilisaient ces préférences. Mais la proportion doublait si l'on tenait compte de l'intention d'utiliser ces préférences dans l'avenir. L'enquête de la BID montre que seulement 20 pour cent des entreprises interrogées n'utilisaient pas du tout les préférences prévues par les ACPr.

Les complications et les coûts liés au respect des règles d'origine ont été cités comme des facteurs influençant l'utilisation des préférences, en particulier dans les cas où les marges préférentielles sont faibles. Les enquêtes mentionnaient également d'autres facteurs, propres aux entreprises. Par exemple, les entreprises de plus grande taille, plus expérimentées, disposant de capitaux étrangers plus importants et mieux informées sur les dispositions des ACPr, étaient plus enclines à utiliser les droits préférentiels. Les entreprises de nombreux pays ont laissé entendre que la non-utilisation des préférences était due principalement au manque d'informations sur les ACPr.

Voir la page 46

## Section C : Causes et effets des ACPr : est-ce toujours une question de préférences ?

### Motivations des ACPr

**Les théories de science économique et de science politique expliquent de plusieurs façons les raisons pour lesquelles les pays concluent des accords commerciaux préférentiels.**

Les choix unilatéraux en matière de politique commerciale peuvent avoir des conséquences préjudiciables pour les autres pays, notamment en modifiant négativement le ratio des prix à l'importation et des prix à l'exportation (effet sur les termes de l'échange) ou en entraînant une relocalisation de la production. Les pays peuvent se trouver confrontés à une situation caractérisée par des restrictions importantes et des niveaux d'échanges faibles et inefficients. Un accord commercial peut neutraliser ces effets et assurer un plus grand bien-être. La théorie économique suggère, cependant, qu'un accord multilatéral, et non un ACPr, est la meilleure façon de remédier au problème.

Les gains de crédibilité peuvent être une autre raison de signer un ACPr. Un gouvernement peut choisir d'«avoir les mains liées» par un accord international pour éviter de futurs revirements politiques qui seraient opportuns à court terme, mais inefficients à long terme. Un ACPr peut permettre un engagement plus ferme qu'un accord multilatéral lorsqu'un pays a une petite place sur les marchés mondiaux.

Les explications «non traditionnelles» de la conclusion d'ACPr sont notamment la volonté d'accéder à un marché plus vaste, de se prémunir contre l'érosion des préférences, de rendre la politique commerciale plus prévisible, de donner des signes de stabilité aux investisseurs et d'obtenir des engagements politiques plus profonds.

On ne saurait comprendre l'établissement d'ACPr sans tenir compte du contexte politique. La science politique offre des explications qui mettent l'accent sur le rôle de l'intégration politique, l'influence des facteurs politiques internes, la structure du gouvernement et des institutions, la diplomatie et les relations de pouvoir.

**L'évolution des relations commerciales peut expliquer l'essor des ACPr dans le temps. Combinée à certaines caractéristiques des pays, elle peut aussi expliquer la chronologie de la formation et de l'élargissement de ces accords.**

Le risque de perdre des parts de marché incite les non-membres à conclure de nouveaux ACPr ou à adhérer à ceux qui existent déjà. Cet effet domino peut encore être accentué par l'ouverture commerciale multilatérale.

Parmi les facteurs expliquant les schémas de formation et d'élargissement des ACPr dans le temps, il y a la distance physique entre les pays, la taille de leur économie et l'équivalence de leur poids économique, la proximité avec un candidat à l'adhésion à un ACPr existant, la portée des accords existants entre paires de pays et le nombre effectif de membres d'un ACPr.

## L'économie type des ACPr

**Selon la théorie classique sur les effets des ACPr, les accords commerciaux préférentiels accroissent les échanges entre les pays membres et les réduisent avec les pays tiers, ce qui a des effets négatifs sur le bien-être des pays non parties à ces accords.**

Un ACPr accroît le commerce entre les membres car les exportateurs tirent avantage de l'élimination des droits de douane sur les marchés partenaires. Les pays non membres souffrent de la diminution de leurs exportations vers les pays membres et de la baisse de leurs prix sur les marchés internationaux.

Selon l'analyse vinérienne classique, l'ouverture commerciale préférentielle permet le remplacement de certains produits nationaux par des produits importés provenant d'entreprises plus efficaces implantées dans les pays qui bénéficient de préférences, ce qui engendre des gains de bien-être (création d'échanges). En revanche, les ACPr peuvent réduire les importations en provenance de pays non membres plus efficaces, ce qui entraîne une perte de bien-être (détournement d'échanges). L'effet net sur le bien-être dépend de l'importance relative de ces effets contraires.

**L'existence de chaînes d'approvisionnement ou d'arrangements de production verticale peut modifier le calcul du bien-être.**

La possibilité d'échanger des composants utilisés dans la production de produits finis modifie le calcul des effets de création et de détournement d'échanges. Bien que le résultat soit incertain, les ACPr qui réduisent le bien-être parce qu'ils portent uniquement sur le commerce de produits finis peuvent améliorer le bien-être dès lors que leurs membres échangent des pièces et des composants dans une chaîne d'approvisionnement. Les réseaux de production internationaux peuvent ainsi atténuer les effets de détournement d'échanges des ACPr, bien que cela ne soit pas garanti.

**Les effets d'un accord préférentiel sur le commerce dépendent des caractéristiques des parties à l'accord.**

Selon l'hypothèse des « partenaires commerciaux naturels », les accords commerciaux entre pays qui commercent intensivement entre eux ont plus de chances d'avoir un effet de création d'échanges. Les accords commerciaux préférentiels peuvent aussi avoir des effets dynamiques, par exemple grâce aux économies d'échelle, et des effets sur la localisation de la production.

Plusieurs études ont vérifié les théories classiques sur la création et le détournement d'échanges. Bien qu'elles ne soient pas concluantes, elles donnent à penser que le détournement d'échanges peut jouer un rôle dans certains accords et certains secteurs, mais ce n'est pas un effet majeur des accords préférentiels.

**Lorsque des gouvernements concluent un ACPr pour des raisons d'économie politique, la question se pose de savoir si les accords sont plus viables politiquement s'ils ont un effet de détournement ou un effet de création d'échanges, et si un ACPr réduit ou augmente l'incitation à fixer des tarifs extérieurs élevés et inefficients.**

Lorsqu'ils définissent la forme de leurs ACPr, les gouvernements ne sont peut-être pas influencés exclusivement par les implications des accords en termes de bien-être. Si des groupes de pression organisés exercent suffisamment d'influence sur les choix politiques des gouvernements, les ACPr ayant un effet de détournement d'échanges peuvent être politiquement viables dans certaines circonstances.

Par ailleurs, des facteurs d'économie politique opposés peuvent agir sur les tarifs extérieurs convenus dans le cadre des ACPr. D'une part, les ACPr détruisent les avantages protectionnistes et réduisent la demande de tarifs extérieurs élevés. D'autre part, des tarifs extérieurs élevés peuvent être utilisés dans les ACPr pour maintenir la coopération sur les questions non commerciales. La littérature empirique atteste de ces deux effets.

**Des règles d'origine restrictives dans les ACPr peuvent avoir pour effet de détourner ou supprimer le commerce des biens intermédiaires.**

Avec des règles d'origine restrictives, il peut être rentable pour les entreprises d'un pays de changer de fournisseur – en remplaçant un fournisseur de biens intermédiaires efficace d'un pays non membre par un autre fournisseur moins efficace, qui est une entreprise d'un pays partenaire (détournement d'échanges) ou une entreprise locale (contraction ou suppression des échanges). En outre, en agissant sur l'approvisionnement en biens intermédiaires, les règles d'origine risquent d'accroître les coûts des entreprises et d'avoir ainsi un effet dommageable sur le commerce des produits finis.

Cette discrimination, qui conduit à un détournement d'échanges en protégeant les exportations de certaines industries des pays parties aux ACPr, peut être supprimée par le « cumul diagonal » des règles d'origine, qui permet aux pays participants de considérer, dans le cadre de tous les ACPr conclus entre eux, que les matières originaires d'un pays sont des matières originaires de tous les autres pays.

## Au-delà de l'analyse classique

**Le concept d'intégration profonde est largement utilisé en référence à tout arrangement qui va au-delà du simple établissement d'une zone de libre-échange.**

Les accords commerciaux qui portent essentiellement sur les mesures à la frontière sont souvent qualifiés de « superficiels ». Par opposition, les accords préférentiels qui incluent des règles relatives à d'autres mesures, prises à l'intérieur des frontières, sont qualifiés d'accords « profonds ».

L'intégration profonde a deux dimensions distinctes : la marge « extensive » et la marge « intensive ». La marge extensive désigne l'augmentation du nombre de domaines visés par l'accord, tandis que la marge intensive fait référence à la profondeur institutionnelle de l'accord. Les dimensions extensive et intensive des accords profonds peuvent être liées, puisque l'extension du champ d'application d'un accord peut nécessiter la création d'institutions communes pour assurer son bon fonctionnement.

**L'intégration profonde et le commerce sont intimement liés.**

Des accords profonds peuvent être nécessaires pour promouvoir le commerce dans certains secteurs et, plus généralement, l'intégration économique. Par exemple, l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle de certaines réglementations peut être une condition requise pour le commerce des services, et des règles de concurrence peuvent être nécessaires pour générer un avantage comparatif.

En outre, selon la théorie économique, le degré d'ouverture commerciale est un déterminant de la profondeur des accords. À cet égard, l'intégration superficielle et l'intégration profonde peuvent être considérées comme complémentaires, la première créant une demande de gouvernance à laquelle la seconde permet de répondre.

Un défi institutionnel pour l'OMC est de trouver une approche qui facilite l'intégration plus profonde recherchée par ses Membres tout en respectant le principe de non-discrimination.

**Le développement des réseaux de production internationaux illustre la complémentarité entre commerce et gouvernance, dont dépend le succès des accords profonds.**

Pour que les réseaux de production transfrontières fonctionnent bien, certaines politiques nationales doivent être harmonisées ou rendues mutuellement compatibles pour faciliter les activités des entreprises dans différents pays. Cela génère une demande d'intégration profonde.

Les pays développés ont été les premiers à tenter d'établir des règles internationales pour encourager la fragmentation internationale de la production. Des accords comme le Programme de Marché unique de l'UE ou l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis peuvent s'expliquer (du moins en partie) par une demande accrue d'intégration profonde pour les besoins du partage international de la production. Le développement continu du partage de la production entre pays développés et pays en développement exige des accords plus profonds pour combler les différences de gouvernance entre les pays. Un accord comme l'Accord de libre-échange nord-américain, par exemple, établit des disciplines qui vont au-delà des droits préférentiels requis pour faciliter le partage de la production entre les États-Unis et le Mexique. En Europe, les accords euro-méditerranéens poursuivent le même objectif.

La récente vague d'accords préférentiels est peut-être (du moins en partie) une réponse institutionnelle à la situation nouvelle résultant des progrès de la délocalisation. En ce sens, les ACPr sont des accords qui améliorent l'efficacité, et non des accords qui encouragent le «chacun pour soi» (détournement des échanges).

**Une intégration profonde peut nécessiter des arbitrages.**

À la base, il faut faire un arbitrage entre les avantages de politiques communes et le coût de l'harmonisation lorsque les choix politiques diffèrent entre les pays membres.

Une intégration profonde réduit les coûts commerciaux et procure des avantages partagés, tels que des règles communes et un système monétaire stable, que le marché ou les gouvernements nationaux ne peuvent offrir. Toutefois, aucune analyse globale des effets économiques de l'intégration profonde n'est possible, car ces effets dépendent de la forme particulière des arrangements.

L'intégration profonde avec des économies avancées peut procurer des avantages aux pays en développement en leur permettant d'importer des modèles de meilleures pratiques. Mais cela peut avoir un coût si les règles communes sont très éloignées de leurs préférences nationales et de leurs besoins.

L'intégration profonde a également des effets systémiques. Les accords profonds peuvent imposer des coûts aux pays non membres. Par ailleurs, une intégration régionale profonde peut assurer un niveau d'intégration intermédiaire approprié (par exemple, des règles communes) entre les États nations et le niveau mondial dans différents domaines de politique interne.

Voir la page 92

## Section D : Anatomie des accords commerciaux préférentiels

### Droits préférentiels et ACP

**Les marges préférentielles sont faibles et, dans de nombreux cas, l'accès aux marchés n'est probablement pas une raison importante pour conclure de nouveaux ACP.**

La moyenne estimée des droits appliqués pour l'ensemble des produits et des pays n'était que de 4 pour cent en 2009, si bien que la possibilité d'échanger un accès préférentiel aux marchés est limitée. Il subsiste cependant des obstacles tarifaires importants dans certains secteurs, comme l'agriculture et les produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre. Les ACP ne semblent pas viser non plus à la suppression des crêtes tarifaires. En effet, la plupart des secteurs sensibles restent sensibles (soumis à des droits plus élevés). Environ 66 pour cent des lignes tarifaires soumises à des taux NPF supérieurs à 15 points de pourcentage n'ont pas fait l'objet de réduction dans le cadre des ACP.

Lorsque l'avantage conféré par l'octroi d'un accès préférentiel à un exportateur est calculé en fonction de la moyenne des droits appliqués à tous les exportateurs vers le même marché, et non par rapport au taux NPF, la part du commerce mondial pour laquelle un accès préférentiel aux marchés est important est inférieure à 15 pour cent.

### Contenu des ACP

**Les ACP couvrent de nombreux domaines de politique autres que les droits de douane et ils comportent souvent des engagements ayant force exécutoire.**

Dans un échantillon de près de 100 ACP, les éléments d'intégration profonde ont été classés en domaines «OMC+» et domaines «OMC-X». Les domaines «OMC+» sont les domaines couverts par l'OMC et les domaines «OMC-X» faisant l'objet d'une intégration plus profonde sont ceux qui ne sont pas visés par les Accords de l'OMC. L'analyse confirme que de nombreux ACP vont au-delà du cadre de l'OMC et que ces dispositions d'intégration profonde ont souvent force exécutoire.

Selon toute attente, les dispositions «OMC+» visent toujours les droits de douane sur les produits industriels et les produits agricoles. Un nombre de plus en plus important d'ACP contient aussi des dispositions sur les obstacles techniques au commerce, les services, la propriété intellectuelle et les mesures concernant les investissements et liées au commerce. Les dispositions «OMC-X» portent généralement sur la politique de la concurrence, l'investissement et les mouvements de capitaux. Près d'un tiers des ACP de l'échantillon comportent également des lois sur l'environnement, des règlements relatifs au marché du travail et des mesures en matière de visa et d'asile.

Par rapport aux ACP entre partenaires commerciaux ayant des niveaux de revenu similaires, les ACP conclus entre des pays développés et des pays en développement contiennent en général un plus grand nombre de dispositions «OMC+».

Les dispositions «OMC-X» se trouvent surtout dans les accords entre pays développés, mais on en trouve aussi dans les accords entre des pays développés et des pays en développement et entre des pays en développement.

**Dans l'ensemble, les engagements concernant les services qui figurent dans les ACP vont bien au-delà des engagements pris dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et des offres du Cycle de Doha.**

Des obligations dans le domaine des services font généralement partie des ACP détaillés qui portent sur des questions de «nouvelle génération», comme l'investissement, la propriété intellectuelle ou le commerce électronique. Sur les 85 notifications présentées au titre de l'article V de l'AGCS<sup>3</sup>, un peu plus du tiers utilisent une liste de type AGCS indiquant les domaines dans lesquels des engagements spécifiques ont été pris (liste positive), près de la moitié indiquent plus généralement les domaines dans lesquels il n'y a pas d'engagements spécifiques (liste négative) et les autres combinent les deux approches.

Malgré des innovations dans leur structure, la plupart des ACP concernant les services ont de nombreux points communs avec l'AGCS eu égard aux disciplines de base, bien que certains aillent au-delà de l'AGCS pour ce qui est des disciplines concernant la réglementation intérieure ou la transparence, par exemple.

**Les chapitres des ACP relatifs à l'investissement contiennent de nombreuses dispositions et garanties qui sont importantes pour les réseaux de production internationaux.**

Étant donné que les actifs propres aux entreprises, comme le capital humain (cadres et experts techniques) et la propriété intellectuelle (brevets, modèles), confèrent un avantage compétitif aux entreprises internationales, la protection de ces actifs contre l'expropriation encourage le partage de la production. Une autre condition essentielle est de faciliter la circulation du personnel des entreprises. La confiance des investisseurs sera encore renforcée par la possibilité d'accéder à un mécanisme de règlement des différends.

D'après l'échantillon de chapitres sur l'investissement utilisé aux fins du présent rapport, il apparaît qu'une large proportion d'ACP ont adopté une liste négative, c'est-à-dire une approche plus ambitieuse de l'ouverture à l'investissement. Ils étendent généralement le traitement NPF et le traitement national aux investisseurs étrangers, garantissent la protection des investissements et accordent aux investisseurs privés le droit de recourir au règlement des différends. En général, les dispositions de ces ACP relatives à l'investissement sont souples, bien que l'on n'ait pas vérifié dans quelle mesure elles affectent réellement les flux d'investissements étrangers directs. Les ACP plus récents semblent plus ouverts en matière d'investissement que les accords antérieurs.

**Avec la réduction progressive des obstacles tarifaires, les obstacles non tarifaires ont pris de plus en plus d'importance. Avec le temps, de plus en plus d'ACP ont incorporé des dispositions relatives aux obstacles techniques au commerce (OTC).**

L'inclusion de dispositions spécifiques dans les ACPPr semble se faire selon une structure en étoile au centre de laquelle se trouve le partenaire plus important, dont les normes devront être respectées par la «périphérie». Par exemple, alors que les accords signés par l'UE renferment généralement des dispositions sur l'harmonisation, les accords nord-américains qui comportent des dispositions OTC privilégient plutôt la reconnaissance mutuelle. En outre, les dispositions OTC des ACPPr conclus en Amérique du Nord, en Asie de l'Est et en Amérique du Sud et centrale mettent l'accent sur l'établissement d'obligations de transparence et d'organes institutionnels, tandis que les accords de l'UE et les accords africains abordent à peine ces questions.

**Les dispositions régionales sur les OTC risquent d'avoir un effet de blocage.**

L'harmonisation avec une norme régionale peut rendre plus coûteuse la poursuite de la libéralisation multilatérale. Si l'adoption d'une certaine norme occasionne des coûts fixes, les dispositions régionales risquent d'entraver la coopération multilatérale.

**La politique de la concurrence complète la réduction des obstacles au commerce.**

L'adoption d'une politique de la concurrence dans le cadre des ACPPr est, à bien des égards, un complément logique de la réduction des obstacles au commerce, à l'investissement et à la fourniture de services. Pour évaluer les règles des ACPPr relatives à la concurrence, il faut regarder au-delà des chapitres des ACPPr concernant la politique de la concurrence pour tenir compte des dispositions relatives à la concurrence figurant dans d'autres chapitres des accords commerciaux, notamment dans les chapitres sur l'investissement, les services (télécommunications, transport maritime et services financiers), les marchés publics et la propriété intellectuelle.

Les dispositions sectorielles relatives à la concurrence peuvent avoir des effets plus favorables à la concurrence que celles du chapitre sur la politique de la concurrence, à supposer que l'accord en ait un. Les principes des ACPPr relatifs à la non-discrimination, à l'équité procédurale et à la transparence peuvent aussi avoir une incidence importante sur le droit et la politique de la concurrence.

**Les règles de la concurrence énoncées dans les ACPPr contiennent de nombreux éléments caractérisés par la non-discrimination.**

Les disciplines en matière de concurrence sont généralement appliquées par le biais de la réglementation intérieure. Il n'est pas impossible que cette réglementation soit conçue de manière à favoriser les entreprises des pays partenaires, mais cela peut être coûteux. Dans la mesure où l'application des lois sur la concurrence limite le pouvoir de marché des entreprises nationales en place, les entreprises étrangères qui opèrent déjà sur ce marché voient leurs perspectives s'améliorer, qu'elles soient originaires ou non d'une partie à l'ACPPr.

Les dispositions des accords régionaux relatives à la concurrence peuvent avoir d'autres retombées positives, comme les économies d'échelle résultant de la création d'une autorité régionale de la concurrence. Même si aucune autorité centralisée n'est établie, le partage de renseignements et la

coopération entre les autorités d'exécution peuvent être bénéfiques. Il peut aussi y avoir des effets de démonstration lorsque l'autorité de la concurrence d'un membre de l'ACPPr intente une action pour comportement anticoncurrentiel.

**Réseaux de production et ACPPr profonds**

**L'analyse empirique confirme l'existence d'une corrélation positive entre l'intégration profonde et les réseaux de production.**

En raison du manque de données, il est assez difficile d'évaluer la fragmentation internationale de la production, ce qui oblige à utiliser, dans les études empiriques, des mesures indirectes pour les réseaux de production. Cette analyse utilise le commerce des pièces et composants comme indicateur indirect du partage mondial de la production.

Les résultats montrent que l'augmentation du commerce des pièces et composants accroît la profondeur des accords nouvellement signés entre les membres d'ACPPr. Les ACPPr entraînent aussi une augmentation de 35 pour cent du commerce des pièces et composants entre les parties. En outre, plus un accord est profond, plus l'augmentation de ce commerce entre les pays membres est importante. D'après les estimations, la conclusion d'accords profonds augmente de près de 8 points de pourcentage en moyenne les échanges entre les pays membres dans le cadre de réseaux de production.

**Le cas de l'ASEAN: de la régionalisation au régionalisme.**

L'ASEAN a été créée en 1967 principalement pour remédier aux tensions territoriales croissantes entre certains de ses membres (les signataires originels étaient l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande) et aux retombées éventuelles du conflit en Indochine. Pendant les 25 années qui se sont écoulées entre la création de l'Association et la décision formelle d'établir la zone de libre-échange de l'ASEAN (AFTA), il y a eu une réorientation de la politique économique, qui est passée du traditionnel remplacement des importations à la promotion des exportations et à l'ouverture à l'investissement étranger direct.

Il en est résulté un accroissement considérable des exportations totales de marchandises des cinq membres originels. Les exportations de pièces et composants, en particulier, ont pris de plus en plus d'importance, passant d'environ 2 pour cent seulement des exportations totales dans l'année où l'Association a été créée à 17 pour cent au moment de la signature de l'accord de libre-échange. La place plus importante des pièces et composants dans les échanges intrarégionaux est tout aussi révélatrice.

La régionalisation accrue du commerce des pièces et composants au sein de l'ASEAN n'aurait pas été possible sans l'ouverture des pays membres au commerce et à l'investissement étranger, mais celle-ci n'aurait peut-être pas suffi pour que les réseaux de production continuent à se développer. Ce facteur peut expliquer l'évolution de l'AFTA, qui est devenue plus qu'une zone de libre-échange. Des accords sur les services et sur la propriété intellectuelle ont

été signés en 1995, un accord d'investissement et un mécanisme de règlement des différends ont été établis en 1996, et un accord-cadre sur les arrangements de reconnaissance mutuelle en 1998. Des études récentes montrent que l'AFTA est parvenue à réduire les coûts commerciaux, non par une libéralisation tarifaire préférentielle mais par des initiatives concertées en matière de facilitation des échanges, et que cela a été motivé par la participation aux réseaux de production internationaux.

**Les réseaux de production peuvent aussi expliquer certains ACPPr en Amérique latine : le cas du Costa Rica.**

Par suite de sa politique d'ouverture du commerce et de l'investissement, le Costa Rica a connu une modification profonde de la structure de ses échanges, avec une forte augmentation de la part des produits manufacturés et des services dans les exportations totales. Au cours des dix dernières années, le pays s'est intégré davantage dans les réseaux de production mondiaux dans des secteurs comme les produits électroniques, les appareils médicaux, les produits automobiles, les produits de l'industrie aéronautique et spatiale et les appareils cinématographiques/audiovisuels.

Le lien entre les réseaux de production et les ACPPr semble évident dans les accords que le Costa Rica a conclus avec les États-Unis (Accord de libre-échange entre les États-Unis, la République dominicaine et l'Amérique centrale) et avec la Chine. Le commerce global avec les États-Unis a augmenté d'environ 11 pour cent par an depuis 1995, mais le commerce des pièces et composants a augmenté presque deux fois plus. Plus de 25 pour cent des exportations totales de marchandises en 2009 étaient directement liées aux réseaux de production dans le secteur de l'électronique, la Chine étant le principal partenaire commercial. Globalement, le commerce des pièces et composants représente environ la moitié du commerce actuel du Costa Rica avec la Chine.

**Les expériences d'intégration ne suivent pas toutes ce schéma : le cas de l'Afrique.**

En Afrique, les efforts d'intégration visaient à l'origine à remédier à la fragmentation géographique héritée du colonialisme, qui se traduisaient par l'exiguïté des marchés, l'enclavement des pays et des possibilités de développement limitées. Dans les années 1980, il a été proposé, dans le cadre du Plan d'action de Lagos, de diviser le continent en zones d'intégration régionales qui devaient constituer à terme une économie africaine unie.

L'intégration africaine a mis l'accent, pour l'essentiel, sur les droits d'importation. L'inclusion des services et d'autres questions internes telles que l'investissement, la politique de la concurrence et les marchés publics a été controversée. L'intégration a été freinée par l'adoption d'un modèle « linéaire ». Le processus est caractérisé par l'intégration progressive des marchés des biens, du travail et des capitaux, avec, à terme, une intégration monétaire et budgétaire.

**L'intégration profonde pourrait renforcer la coopération régionale en Afrique.**

Les mesures à la frontière ne représentent vraisemblablement qu'un obstacle mineur au commerce régional en Afrique par rapport aux problèmes économiques structurels, comme le manque d'infrastructure, de cadre institutionnel, de

compétences et de diversification de l'économie. L'élargissement de l'accès aux marchés sans la capacité de produire des biens et des services pour profiter des possibilités qu'il offre ne permettra pas une croissance économique plus forte. Au niveau régional, ces contraintes du côté de l'offre pourraient être surmontées en partie au moyen d'un programme d'intégration régionale incluant les services, l'investissement, la politique de la concurrence et d'autres questions internes. En somme, un programme d'intégration profonde pourrait remédier à ces contraintes plus efficacement qu'un programme centré presque exclusivement sur les mesures à la frontière.

Voir la page 122

## Section E : Le système commercial multilatéral et les ACP

### Effets systémiques de la libéralisation tarifaire préférentielle

**On a identifié différents mécanismes par lesquels les ACP peuvent encourager ou entraver l'ouverture commerciale multilatérale.**

La possibilité d'une érosion des préférences peut inciter à poursuivre la réduction tarifaire multilatérale ou à s'y opposer. Les motivations d'économie politique qui sous-tendent les réductions tarifaires sont un autre facteur qui peut soit accélérer soit ralentir la diminution des droits préférentiels par l'ouverture commerciale sur une base NPF.

Une opposition à la poursuite des réductions tarifaires multilatérales peut aussi apparaître dans le cas des ACP conclus pour renforcer la coopération mutuelle pour les questions non commerciales, ou lorsque les ACP augmentent les coûts d'ajustement associés à l'ouverture multilatérale, ou encore lorsqu'ils sont créateurs d'échanges pour les pays exclus.

**Les données empiriques sur les effets systémiques du régionalisme sur les réductions tarifaires multilatérales ne sont pas concluantes.**

Les auteurs qui ont examiné si les droits NPF et les droits préférentiels sont complémentaires ou concurrents trouvent des résultats opposés pour les pays développés et pour les pays en développement. Mais la plupart ne font pas de distinction entre les droits NPF négociés au niveau multilatéral et les réductions tarifaires unilatérales.

L'étude de la corrélation entre la formation d'ACP et le multilatéralisme ne peut pas donner de résultat concluant parce que les cycles de négociations commerciales multilatérales sont des événements peu fréquents, au cours desquels des scénarios d'ouverture commerciale plus ou moins ambitieux sont négociés. Les négociations commerciales multilatérales ne sont pas structurées de manière à permettre d'envisager une ouverture commerciale complète ou nulle. Certaines données empiriques étayent aussi bien l'idée que les ACP facilitent l'ouverture commerciale multilatérale et qu'ils l'entravent.

### Les ACP profonds et le système commercial multilatéral

**Il y a peu d'études sur les effets systémiques de l'intégration profonde. La littérature existante donne à penser que l'intégration profonde est souvent non discriminatoire.**

Par leur nature même, certaines dispositions d'intégration profonde sont étendues de fait aux pays tiers parce qu'elles sont incorporées dans des cadres réglementaires plus vastes qui s'appliquent à tous les partenaires commerciaux. En l'occurrence, une réglementation multilatérale peut ne pas être nécessaire. Les ACP qui font directement référence aux

règles de l'OMC relatives aux mesures d'intégration profonde soutiennent automatiquement le système commercial multilatéral.

On trouve dans les ACP plusieurs mécanismes qui encouragent une plus grande ouverture commerciale. Il s'agit notamment des clauses NPF pour les pays tiers, de la tendance à reproduire les mêmes règles commerciales et de l'effet domino allant dans le sens d'une extension progressive de l'accès préférentiel aux marchés.

**Les chaînes de production peuvent modifier les facteurs d'économie politique en faveur de l'adoption de mesures commerciales conformes au principe de la non-discrimination.**

Les producteurs de produits finis qui importent des produits à travers des chaînes de valeur internationales ont des chances de soutenir l'harmonisation des règles d'origine dans le cadre d'un ACP, par exemple par l'adoption de règles de cumul.

La fragmentation internationale de la production peut aussi inciter à adopter des dispositions d'intégration profonde compatibles avec les principes du système commercial multilatéral, comme les normes internationales et les règles multilatérales relatives aux mesures correctives commerciales.

**Certaines dispositions profondes des ACP peuvent toutefois comporter des éléments discriminatoires, créant une tension avec le système commercial multilatéral.**

Le risque de détournement d'échanges peut aller au-delà des droits de douane et s'étendre par exemple au domaine de l'antidumping. Les dispositions antidumping des ACP peuvent éviter à leurs membres d'être visés par des actions antidumping et augmenter la fréquence de ces actions à l'encontre des pays tiers. De plus, de nombreux ACP excluent les importations des partenaires du champ d'application des mesures de sauvegarde globales.

**L'effet de verrouillage de l'harmonisation réglementaire dans le cadre d'un ACP peut avoir des effets systémiques négatifs.**

Des ACP concurrents, dont les structures réglementaires et les normes sont incompatibles, peuvent empêcher les membres de sortir d'un régime donné, ce qui va à l'encontre des principes de transparence et de prévisibilité des régimes réglementaires et rend l'ouverture commerciale multilatérale plus coûteuse.

**Le caractère non discriminatoire des dispositions profondes peut en principe provoquer une résistance à l'ouverture multilatérale de la part des forces économiques et des pays tiers.**

Si la libéralisation préférentielle n'est pas discriminatoire par nature, les forces économiques peuvent s'y opposer car l'accroissement des parts de marché (et des bénéfices) sur le marché de l'autre membre peut être contrebalancé par la perte de bénéfices sur le marché intérieur par rapport aux entreprises des partenaires et des non-membres.

**Les préoccupations concernant le chevauchement des compétences entre le mécanisme de règlement des différends de l'OMC et ceux des ACPPr ont reçu une attention considérable dans la littérature théorique.**

L'existence de procédures de règlement des différends dans plusieurs instances, qui peut donner lieu à des décisions contradictoires, est considérée comme une source de préoccupation. Le problème n'a été soulevé que dans quelques affaires portées devant l'OMC. Un examen de ces affaires révèle que les Membres continuent de recourir au système de règlement des différends de l'OMC pour résoudre leurs désaccords avec leurs partenaires d'ACPPr.

## La recherche de cohérence entre les ACPPr et l'OMC

**Les dispositions du GATT/de l'OMC prévoient, dans certaines circonstances, des dérogations au principe NPF pour les ACPPr.**

L'examen de l'application de ces dispositions révèle une certaine tolérance à l'égard des ACPPr. Les dispositions elles-mêmes sont généralement considérées comme incomplètes et peu claires. Depuis peu, l'attention se porte sur l'amélioration de la transparence et les négociations du Cycle de Doha ont abouti à l'adoption, à titre provisoire, d'un nouveau mécanisme pour la transparence.

Le fait que le Mécanisme pour la transparence des accords commerciaux régionaux (ACR) soit le seul résultat des négociations de Doha qui ait pu voir le jour indépendamment des résultats dans tous les autres domaines du Cycle semble indiquer que les Membres de l'OMC sont conscients de la nécessité de mieux comprendre la nature des ACR.

**La recherche de cohérence entre le régionalisme et le multilatéralisme n'est pas nouvelle.**

Encore récemment, assurer la cohérence signifiait pour beaucoup que l'on acceptait que les ACPPr et le système multilatéral soient complémentaires, tout en imposant des disciplines visant à limiter leurs éventuels effets négatifs. Les efforts faits pour améliorer la cohérence ont visé principalement à remédier aux faiblesses des disciplines multilatérales.

L'évolution récente de l'activité dans le domaine des ACPPr pourrait bien modifier le point de vue sur la cohérence. Outre que cette activité s'est sensiblement accélérée depuis 1990, le fait que les nouveaux ACPPr, ou du moins certains d'entre eux, sont qualitativement différents des anciens pourrait remettre en cause la pensée actuelle.

Certains des nouveaux ACPPr sont centrés sur la réduction des obstacles à l'intérieur des frontières plus que sur l'extension des droits préférentiels. Comme les accords préférentiels qui prévoient des mesures de ce type n'entraînent généralement pas de détournement d'échanges, on ne peut pas analyser leurs implications systémiques en utilisant le cadre traditionnel de la pierre d'achoppement ou de la pierre angulaire. De plus, l'économie politique des nouveaux ACPPr diffère de celle des droits préférentiels.

**De nouvelles règles commerciales internationales sont élaborées en dehors de l'OMC, ce qui comporte des risques d'exclusion et peut entraîner des coûts commerciaux additionnels en raison du chevauchement des structures réglementaires et de leur concurrence éventuelle.**

La question de savoir si ces nouveaux problèmes peuvent être abordés, et comment ils peuvent l'être, reste ouverte. Le principe de subsidiarité, qui veut que les régimes réglementaires soient aussi décentralisés que possible, pourrait être appliqué pour déterminer si les mesures convenues au niveau bilatéral ou régional doivent être incorporées dans un cadre multilatéral.

**Plusieurs approches différentes ont été proposées pour améliorer la cohérence entre les ACPPr et le système commercial multilatéral.**

Il pourrait être justifié de maintenir des régimes distincts pour la coopération régionale et pour la coopération multilatérale lorsque certains types de coopération sont mieux gérés au niveau régional qu'au niveau multilatéral. De plus, il y a des questions qui ne peuvent pas être traitées de manière adéquate au niveau régional. Entre les deux, se pose la question de la cohérence.

Les propositions peuvent être regroupées sous quatre rubriques: l'accélération de l'ouverture multilatérale du commerce; la correction des lacunes du cadre juridique de l'OMC; l'adoption d'une approche plus souple en complément du cadre juridique existant; la multilatéralisation du régionalisme (en étendant à d'autres parties, de manière non discriminatoire, les accords préférentiels existants). Ces approches ne s'excluent pas mutuellement. Elles visent toutes à faire en sorte que les ACPPr contribuent à la coopération et à l'ouverture commerciales d'une manière non discriminatoire.

L'abaissement des droits NPF réduirait la discrimination et, partant, les effets négatifs des ACPPr. Cependant, la réduction à zéro de tous les droits ne semble pas possible politiquement dans le contexte actuel et n'éliminerait pas tous les effets potentiellement négatifs des mesures d'intégration profonde. De plus, la portée d'une action d'envergure dans ce domaine est limitée par la faiblesse du niveau moyen des droits préférentiels existants.

Le Cycle de Doha prévoit un mandat de négociation visant à «clarifier et à améliorer les disciplines et procédures prévues par les dispositions existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux». Si les négociations sur les questions de procédure ont débouché sur l'adoption, à titre provisoire, du nouveau mécanisme pour la transparence des accords commerciaux régionaux, les négociations sur les règles n'ont pas avancé. Ces difficultés reflètent les progrès limités enregistrés de longue date.

L'approche fondée sur un «droit souple» permettrait aux Membres de l'OMC de mieux comprendre leurs priorités et leurs intérêts respectifs dans le but d'avancer à terme vers une interprétation juridique des dispositions particulières qui garantirait la cohérence. Toutefois, cette approche n'est pas sans risque dans la mesure où le droit souple et le droit impératif peuvent devenir antagonistes si les conditions sous-jacentes d'une coopération ne sont pas réunies.

Du fait du partage mondial de la production, de nouvelles forces favorables à la multilatéralisation du régionalisme ont pu émerger. Le débat se poursuit sur la question de savoir si les mesures d'intégration profonde dans le cadre des ACPr peuvent avoir le même effet «bol de spaghettis» que les préférences tarifaires, mais l'OMC peut avoir un rôle à jouer pour réduire ces coûts de transaction.

[Voir la page 164](#)

## Conclusions

L'une des principales conclusions du rapport est que les approches régionales et multilatérales de la coopération commerciale ne sont pas nécessairement incompatibles mais ne peuvent pas non plus être considérées simplement comme des arrangements ayant les mêmes objectifs ou répondant aux mêmes besoins. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'instauration d'un ordre commercial mondial de plus en plus ouvert et inclusif a reçu un large soutien et cette tendance croissante à l'ouverture s'est manifestée à travers des approches unilatérales, bilatérales, régionales et multilatérales.

La multiplication des ACPr profonds et la place plus importante des engagements non tarifaires influent considérablement sur la manière d'évaluer le rôle des ACPr et sur leur interaction avec le système commercial multilatéral. Le simple nombre d'ACPr et la tendance continue à en établir de nouveaux donne à penser qu'ils sont là pour durer. Ils répondent à divers besoins économiques et politiques. Les gouvernements devront trouver un moyen cohérent d'élaborer la politique commerciale aux niveaux régional et multilatéral. Cela signifie qu'il faut faire en sorte que les ACPr et le système commercial multilatéral se complètent et que les disciplines multilatérales réduisent autant que possible les effets négatifs des ACPr.

[Voir la page 196](#)

# Notes

- 1 Ces chiffres excluent le commerce intra-UE.
- 2 Si le commerce intra-UE est pris en compte, 30 pour cent du commerce mondial est préférentiel.
- 3 Chiffre au 1<sup>er</sup> mars 2011, compte tenu des notifications d'accords actuellement en vigueur.