

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

Le Rapport sur le commerce mondial 2011 décrit l'évolution historique des ACPr et le paysage actuel des accords. Il examine les raisons pour lesquelles les ACPr sont établis, leurs effets économiques et leur teneur. Enfin, il analyse l'interaction entre les ACPr et le système commercial multilatéral.

# Sommaire

A. Introduction	42
B. Contexte historique et tendances actuelles	46
C. Causes et effets des ACP: est-ce toujours une question de préférences ?	92
D. Anatomie des accords commerciaux préférentiels	122
E. Le système commercial multilatéral et les ACPr	164
F. Conclusions	196

# A. Introduction

La multiplication rapide des accords commerciaux préférentiels (ACPr) a été un élément majeur de la politique commerciale internationale au cours des dernières années. Les ACPr constituent une exception au principe général de la nation la plus favorisée (NPF) inscrit dans les Accords de l'OMC, en vertu duquel tous les Membres de l'OMC appliquent entre eux les mêmes droits de douane non discriminatoires. À l'exception de la Mongolie, tous les Membres de l'OMC sont parties à au moins un ACPr. L'intérêt pour la négociation d'ACPr semble s'être maintenu malgré la crise économique mondiale. En fait, la crise économique elle-même peut inciter les gouvernements à négocier de nouveaux ACPr, tant pour préserver l'ouverture des marchés alors que des pressions politiques s'exercent en faveur d'une réduction de l'accès aux marchés que pour instaurer plus d'ouverture. La prolifération des ACPr a suscité parallèlement d'abondantes recherches sur le sujet. Mais le présent rapport apporte des points de vue et des éclairages nouveaux sur ce domaine important de la politique commerciale.

## Sommaire

1. Points de vue et éclairages dans le Rapport sur le commerce mondial 2011	44
2. Structure du rapport	45

Bien que l'expression « accord commercial régional » soit maintenant largement utilisée, le rapport emploie l'expression plus générique « accord commercial préférentiel » (ACP) car de nombreux accords ne sont pas limités aux pays d'une même région. Le rapport traite uniquement des accords préférentiels réciproques – régionaux, bilatéraux ou plurilatéraux. Les accords non réciproques méritent certainement d'être étudiés, mais près de 90 pour cent de la marge de préférence globale pondérée par les échanges (différence entre le droit préférentiel applicable le plus bas et le taux NPF appliqué aux autres partenaires commerciaux) correspondent aux droits préférentiels appliqués dans le cadre d'accords réciproques (voir la section B). Les ACP peuvent être des accords de libre-échange ou des unions douanières ayant un tarif extérieur commun.

## 1. Points de vue et éclairages dans le Rapport sur le commerce mondial 2011

### (a) Réseaux de production internationaux

Certaines des raisons pour lesquelles les pays concluent des ACP n'ont pas reçu une attention suffisante et méritent d'être examinées de plus près. La fragmentation internationale de la production, déjà observée au début des années 1960, a pris une ampleur considérable. Les données indiquent que, au cours des deux dernières décennies, la délocalisation de la production de biens et services intermédiaires s'est accrue à un rythme plus rapide que le commerce des produits finis. En particulier, la croissance en Asie de l'Est et la transformation économique en Europe orientale semblent avoir considérablement amplifié ces phénomènes (Jones et al., 2005). Le présent rapport établit un lien entre le nombre croissant d'ACP et l'importance grandissante des réseaux de production internationaux et examine attentivement cette relation.

### (b) Commerce et droits de douane préférentiels

L'explosion des ACP ne s'accompagne pas d'une expansion comparable des échanges faisant l'objet d'un traitement préférentiel. Le rapport donne probablement l'estimation la plus systématique de l'importance du commerce préférentiel, et le résultat est édifiant. Seize pour cent seulement du commerce mondial des marchandises bénéficie d'un traitement préférentiel si l'on exclut le commerce à l'intérieur de l'Union européenne. Ce résultat n'a peut-être rien d'étonnant compte tenu de la forte réduction des droits de douane depuis la fin de la seconde guerre mondiale (pour la moitié du commerce mondial des marchandises, les taux NPF appliqués sont nuls). La lourdeur des procédures relatives aux règles d'origine qui sont parfois associées aux accords de libre-échange explique en partie ces faibles chiffres, car le coût des obligations de mise en conformité est plus élevé que la valeur perçue des marges de préférence sous-jacentes.

En utilisant une nouvelle base de données sur les droits de douane préférentiels, le rapport établit que les marges de préférence sont faibles lorsqu'elles sont ajustées pour tenir compte de l'accès préférentiel dont bénéficient les autres exportateurs. Du fait de la prolifération des ACP, la

différence entre le taux NPF et le taux appliqué dans le cadre de ces accords donne une indication surévaluée de l'avantage compétitif des parties aux ACP puisque, de plus en plus, leurs concurrents bénéficient aussi d'un accès préférentiel au marché. Le rapport estime qu'en 2007, les marges de préférence ajustées pour tenir compte de la présence d'autres fournisseurs préférentiels ne dépassaient pas 2 pour cent en valeur absolue pour la majeure partie (plus de 87 pour cent) du commerce des marchandises. Ces résultats signifient qu'il faut regarder au-delà des droits de douane pour expliquer pourquoi les pays concluent des ACP.

### (c) Au-delà de la création et du détournement d'échanges

Bien que presque tous les accords commerciaux contiennent des dispositions relatives aux droits de douane préférentiels, la plupart des ACP portent maintenant sur de nombreuses questions autres que les droits de douane, telles que les services<sup>1</sup>, l'investissement, la protection de la propriété intellectuelle et la politique de la concurrence, pour lesquels il existe une réglementation intérieure (mesures à l'intérieur des frontières). Dans quelques-uns de ces nouveaux domaines, les accords sont « plus profonds » que les Accords de l'OMC, soit parce que les membres s'engagent à intégrer davantage leurs marchés (par exemple, suppression de tous les obstacles aux fournisseurs de services des partenaires), soit parce que certaines prérogatives des gouvernements nationaux sont déléguées à un niveau supranational (par exemple, création de normes régionales).

Une intégration profonde peut avoir lieu pour diverses raisons. Premièrement, l'ouverture commerciale accroît l'interdépendance des politiques (effet de diffusion), qui rend la prise de décision unilatérale inefficace par rapport à la prise de décisions collective. Deuxièmement, des accords d'intégration profonde peuvent être nécessaires pour promouvoir le commerce dans certains secteurs et, plus largement, l'intégration économique. Cette deuxième explication s'applique aux réseaux de production internationaux qui exigent une structure de gouvernance en plus de droits de douane peu élevés. Si ces accords entraînent principalement une modification de la réglementation intérieure, il faut peut-être regarder au-delà des effets de création et de détournement d'échanges parce qu'il est difficile de modifier la réglementation intérieure de façon à ce que seuls certains partenaires commerciaux soient favorisés.

### (d) Un programme de l'OMC viable sur les ACP

L'image habituelle de la « pierre d'achoppement » et de la « pierre angulaire » ne rend pas bien compte de l'importance des ACP du point de vue du système commercial multilatéral. Elle reposait sur la question de savoir si une ouverture tarifaire préférentielle entraînerait à terme une ouverture multilatérale. Mais cette analyse ne signifie pas que les ACP sont un phénomène anodin que le système commercial multilatéral peut ignorer. Les ACP peuvent impliquer des formes de discrimination plus subtiles et ils peuvent accroître les coûts de transaction.

Le rapport examine différents moyens d'interaction possibles entre l'OMC et les ACP - dont certains ont été employés

dans le passé. Ils consistent notamment à: i) remédier aux lacunes du cadre juridique de l'OMC (approche du « droit contraignant »); ii) adopter une approche plus nuancée et non contentieuse pour examiner les ACPPr dans le contexte de la transparence et de l'échange d'informations de façon à mieux comprendre les intérêts mutuels ayant une base multilatérale en rapport avec les ACPPr, (approche du « droit non contraignant »); iii) accélérer un programme multilatéral axé sur les droits NPF et consacré à l'ouverture commerciale; et iv) multilatéraliser (aligner et consolider) progressivement les initiatives liées aux ACPPr pour les intégrer dans le cadre de l'OMC. Cette dernière approche pourrait amener à revoir les processus de prise de décision de l'OMC pour permettre la conclusion d'accords non discriminatoires, entérinés par l'OMC, entre des groupes de membres (« masse critique ») à l'appui du processus de multilatéralisation. Ces approches ne s'excluent pas forcément mutuellement, d'autant qu'elles visent toutes à renforcer la compatibilité et la cohérence entre les ACPPr et le système commercial multilatéral.

## 2. Structure du rapport

Le rapport est divisé en quatre parties.

### Contexte historique et tendances actuelles

Cette section présente une analyse historique des ACPPr et décrit la situation actuelle. Elle fournit des données montrant la forte augmentation de l'activité dans le domaine des ACPPr 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'ACPPr qui bénéficie d'un traitement préférentiel.

### Causes et effets des ACPPr

Cette section analyse les causes et les conséquences des ACPPr, en mettant l'accent sur les explications économiques et politiques. Une distinction importante est établie entre l'intégration superficielle qui concerne uniquement, ou essentiellement, les mesures à la frontière, et l'intégration profonde dans laquelle la coopération s'étend aux mesures prises « à l'intérieur des frontières ».

Une intégration profonde peut être nécessaire pour stimuler le commerce. Mais la décision de signer des accords profonds peut être le résultat de l'ouverture commerciale elle-même et de la structure des échanges avec, par exemple, la présence de réseaux de production internationaux. Pour se développer, ces réseaux peuvent avoir besoin d'une forme de gouvernance internationale que seule une intégration profonde peut assurer. Quelles que soient les motivations d'une intégration approfondie, la théorie classique fondée sur les notions de création et de détournement d'échanges ne permet pas d'appréhender l'ensemble de la situation. Dans la mesure où l'intégration profonde dans le cadre des ACPPr implique une modification de la réglementation intérieure et non des droits de douane, qui sont déjà faibles, le détournement d'échanges ne constitue peut-être pas un risque majeur. Il est dit dans cette section que les théories classiques n'expliquent pas pleinement la configuration émergente des ACPPr et que le lien entre les accords commerciaux et les réseaux de production, entre autres explications, devraient être pris en considération dans l'analyse des ACPPr.

### Anatomie des ACPPr

Cette section valide l'hypothèse selon laquelle un nombre croissant d'ACPPr vont au-delà des droits de douane en examinant le contenu des accords. Elle établit ce qui est l'un des principaux résultats empiriques du rapport, à savoir que les marges tarifaires préférentielles, ajustées pour tenir compte de la prolifération des ACPPr, sont faibles. Cette section confirme l'élargissement de la couverture sectorielle des ACPPr et examine dans quelle mesure ils contiennent des engagements ayant force exécutoire dans les domaines des services, de l'investissement, des obstacles techniques au commerce et de la politique de la concurrence, qui sont probablement tous très importants pour les réseaux de production. Les engagements dans ces domaines sont aussi plus profonds – que ce soit par rapport aux engagements multilatéraux ou du point de vue du degré d'intégration des marchés recherchés.

Cette section, dans laquelle le commerce des pièces et composants est pris comme mesure indirecte du degré d'organisation de la production en réseaux entre les pays, présente des données empiriques qui montre l'existence d'un lien étroit entre ces réseaux et les ACPPr. Les ACPPr profonds entraînent une augmentation du volume du commerce des pièces et composants entre les Membres. Enfin, la section examine plusieurs exemples d'accords commerciaux préférentiels en Asie de l'Est, en Amérique latine et en Afrique afin de déterminer dans quelle mesure ils sont compatibles avec l'hypothèse des réseaux de production internationaux.

### Le système commercial multilatéral et les ACPPr

Cette section identifie les domaines dans lesquels il peut y avoir des synergies et des conflits entre les accords commerciaux préférentiels et le système commercial multilatéral et examine comment rendre plus cohérents les deux « systèmes commerciaux ». Les droits préférentiels, quoique moins importants que dans le passé, peuvent rendre l'ouverture commerciale multilatérale moins intéressante pour les pays. Les ACPPr profonds ont souvent des effets non discriminatoires et les réseaux de production internationaux peuvent modifier les paramètres d'économie politique qui conduisent à la multilatéralisation des initiatives régionales. La possibilité d'avoir des systèmes de règlement des différends concurrents crée en soi des risques. Enfin, cette section examine comment le GATT/l'OMC ont historiquement traité la question des accords commerciaux préférentiels. Compte tenu de cette histoire, elle propose, pour conclure, une réflexion sur ce que pourrait être le futur programme de travail de l'OMC dans le domaine des ACPPr.

## Notes

- 1 Certains accords ne concernent que les services et ne contiennent donc aucun engagement tarifaire.