

F. 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 substituts (c'est-à-dire 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.

Il n'est peut-être pas surprenant de constater que la création du système commercial multilatéral n'a pas diminué l'attrait des accords commerciaux bilatéraux et régionaux. Après tout, les accords bilatéraux sont bien antérieurs au système commercial multilatéral. L'intérêt pour les accords commerciaux préférentiels (ACP) s'est accru au cours des dernières décennies. Cette tendance a été observée non seulement parmi les participants traditionnels aux ACP mais aussi parmi les nouveaux acteurs naguère peu enclins à conclure des accords commerciaux préférentiels. La récente vague d'accords régionaux est remarquable par le simple nombre d'ACP conclus, par leur extension géographique et l'éventail des pays développés et en développement qui y participent et par leur couverture sectorielle.

Nombre de ces accords vont au-delà des engagements tarifaires et portent sur de nombreux domaines des politiques à l'intérieur des frontières ou des politiques réglementaires. Les ACP prévoient de plus en plus une intégration profonde plutôt que superficielle. Cet intérêt pour une intégration plus profonde s'explique par de nombreux facteurs qui expliquent peut-être aussi pourquoi il a souvent trouvé son expression dans les ACP. Les liens entre les pays dans les domaines du commerce et de l'investissement se sont resserrés au point que les règles multilatérales actuelles ne vont pas assez loin pour gérer les imbrications qui en résultent. La réduction progressive des obstacles tarifaires a poussé les pays à aligner leurs politiques non tarifaire divergentes.

Les pays géographiquement proches sont plus susceptibles d'être affectés par leurs mesures de politique commerciale respectives, d'où la nécessité de règles adaptées au contexte régional. Les petits pays en développement souhaitent peut-être importer les meilleures pratiques et un cadre institutionnel qui a fait ses preuves. Les grands pays développés veulent peut-être, quant à eux, exporter leurs régimes réglementaires par le biais des ACP. Les pays peuvent utiliser la coopération commerciale dans le cadre d'un agenda politique plus vaste fondé sur des intérêts partagés et allant au-delà des considérations purement économiques.

Le rapport voit dans l'existence de réseaux de production internationaux une des principales causes de l'intégration profonde. Il ne s'agit pas de minimiser l'importance possible des autres causes, souvent plus complexes, qui ne peuvent pas faire l'objet d'une analyse précise en l'absence de données adéquates. Le fonctionnement des réseaux de production internationaux repose sur la fragmentation des différentes étapes de la production entre différents pays ayant chacun un avantage au niveau des coûts qui contribue au succès de l'ensemble. Dans un monde où les droits de douane sont déjà bas, les réseaux ne peuvent fonctionner que si les pays participant ont l'infrastructure, le cadre institutionnel et les règlements d'habilitation nécessaires.

L'accès aux marchés peut encore être une raison de conclure des ACP. Même si les droits préférentiels sont très bas, d'autres mesures à la frontière peuvent être utilisées à des fins de protection. Tout en reconnaissant cela, le rapport fournit des éléments étayant l'hypothèse selon laquelle les ACP profonds répondent en grande partie aux exigences des réseaux de production internationaux. Cette analyse s'appuie sur le niveau des taux de droits préférentiels sur la portée et le contenu des accords eux-mêmes, sur des estimations économétriques et sur des études de cas concernant des ACP particuliers.

Les faibles marges de préférence sont la preuve que les droits de douane ne sont plus la principale motivation des ACP. Les marges de préférence (c'est-à-dire la différence entre le droit préférentiel et le droit de la nation la plus favorisée (NPF) appliqué aux autres partenaires commerciaux), mesurées de manière à tenir compte de la présence d'autres fournisseurs préférentiels, ne dépassent pas 2 pour cent en valeur absolue pour plus de 87 pour cent du commerce total des marchandises. Cela n'est pas surprenant vu que les droits NPF ont été fortement réduits dans le monde entier. Mais dans les secteurs où les droits NPF sont supérieurs à la moyenne, les ACP n'ont généralement pas permis de les réduire davantage.

Par ailleurs, la prolifération des ACP semble indiquer que les avantages découlant de la participation à ces accords ne sont pas nécessairement importants étant donné que d'autres fournisseurs bénéficient d'un accès préférentiel. Il s'ensuit que la valeur des échanges bénéficiant d'un traitement préférentiel ne représente pas plus de 16 pour cent du commerce mondial des marchandises si on exclut du total le commerce intra-UE et 30 pour cent si on l'inclut. Ce chiffre est un maximum car il ne tient pas compte de la mesure dans laquelle les règles d'origine et d'autres prescriptions administratives entravent l'utilisation des droits préférentiels.

Outre les domaines de politique déjà visés par les Accords de l'OMC, de nombreux ACP conclus récemment contiennent des engagements dans des domaines comme la politique de la concurrence, l'investissement et le mouvement des capitaux. La plupart des engagements pris dans ces secteurs sont substantiels et ont force exécutoire. Cela est vrai pour les domaines – principalement les services, l'investissement, les obstacles techniques au commerce et la politique de la concurrence – qui sont essentiels pour les réseaux de production. Le rapport fournit de nouvelles données économétriques qui montrent que ces dispositions augmentent le degré de mise en réseau de la production entre les pays partenaires. Par ailleurs, un examen plus approfondi de l'expérience d'intégration dans le cadre de certains ACP en Asie et en Amérique latine met en évidence le rôle des réseaux de production internationaux dans l'établissement de ces accords.

La multiplication des ACP profonds et la place plus importante des engagements non tarifaires influent considérablement sur la manière d'évaluer le rôle des ACP et leur interaction avec le système commercial multilatéral. L'analyse classique de Viner (1950) sur les effets de création et de détournement d'échanges des droits préférentiels met l'accent sur les effets discriminatoires des ACP sur l'accès aux marchés. Toutefois, comme les droits préférentiels ne sont pas le principal objectif des ACP aujourd'hui, ce cadre est moins utile pour identifier les causes et les conséquences des accords profonds. Dans le même ordre d'idées, l'image de la pierre angulaire et de la pierre d'achoppement ne rend pas bien compte de la relation entre les ACP et le système commercial multilatéral. Les spécialistes du commerce devront concevoir un meilleur cadre analytique pour mieux expliquer l'évolution des ACP profonds.

Le simple nombre d'ACP et la tendance continue à en établir de nouveaux donne à penser qu'ils sont là pour durer. Ils répondent à diverses motivations économiques et politiques. Les gouvernements devront trouver un moyen cohérent d'élaborer la politique commerciale aux niveaux régional et multilatéral. Cela signifie que les ACP et le système

commercial multilatéral peuvent se compléter et qu'il faut en même temps faire en sorte que les disciplines multilatérales réduisent au minimum les effets négatifs éventuels des ACPr. Si les ACPr sont axés sur les droits de douane, une politique commerciale cohérente suppose des disciplines qui permettent de réduire le détournement d'échanges. En revanche, s'ils sont axés sur la réduction des coûts commerciaux et la suppression des obstacles réglementaires, il faut autre chose pour assurer la cohérence entre les ACPr et le système commercial multilatéral. Le rapport recense un certain nombre d'idées avancées pour promouvoir une politique commerciale cohérente dans un monde caractérisé par des ACPr profonds. L'une d'elles est la subsidiarité, qui veut que certains domaines de politique soient traités de préférence au niveau régional ou bilatéral tandis que d'autres doivent l'être au niveau multilatéral.

Parmi les autres idées avancées, on peut citer l'accélération de l'ouverture commerciale multilatérale, le traitement des lacunes dans les Accords de l'OMC, les initiatives visant à compléter le cadre juridique actuel (c'est-à-dire l'approche du « droit non contraignant ») et la multilatéralisation du régionalisme (c'est-à-dire l'élargissement à d'autres parties, de manière non discriminatoire, des accords préférentiels existants). La faisabilité politique des différentes options est une contrainte qu'il faut garder à l'esprit. Comme l'indique clairement le rapport, les parties contractantes du GATT et les Membres de l'OMC se sont montrés tolérants à l'égard des ACPr et ont été très conciliants sur cette question. Cela permet de penser qu'il sera plus facile de promouvoir certaines options que d'autres.

Pour conclure, nous présentons une liste non exhaustive de questions possibles que les Membres de l'OMC jugeront peut-être approprié d'examiner lorsqu'ils se pencheront sur le problème du renforcement de la cohérence entre les ACPr et l'OMC.

- Si, dans certains domaines de politique, les règles doivent être élaborées au niveau multilatéral tandis que dans d'autres, elles doivent l'être au niveau régional, quels sont les critères de délimitation de ces domaines ?
- De nombreux engagements non tarifaires dans les ACPr ont un caractère largement non discriminatoire, du moins dans leur intention, et ne constituent pas une menace pour le système commercial multilatéral. Toutefois, y a-t-il d'autres risques (comme celui d'un verrouillage réglementaire) associés à ces domaines de politique, qui ne sont pas apparents mais qui méritent une attention ?
- Les différentes catégories d'ACPr profonds qui ont été identifiées dans le rapport sont-elles compatibles ? Ou bien s'agit-il de systèmes concurrents qui rendent plus difficile d'assurer une cohérence entre les ACPr et le système commercial multilatéral ?
- Étant donné le grand nombre d'ACPr entre des pays développés et des pays en développement (accords Nord-Sud), en quoi les différences de pouvoir entre ces partenaires influent-elles sur la conception et le contenu des ACPr ? L'OMC a-t-elle un rôle à jouer dans l'examen de l'effet de ces différences ?
- La coexistence de différents systèmes de règlement des différends sera-t-elle source de conflits entre les ACPr et l'OMC ? Dans quelle mesure les conflits éventuels pourront-ils être réglés au niveau des ACPr ou dans le cadre de l'OMC ?

Il n'est pas facile de répondre à ces diverses questions mais plus vite les Membres de l'OMC engageront une réflexion sur ces questions, plus grandes seront les chances d'assurer une cohérence entre les ACPr et l'OMC.