

# 13 Discrimination et préférences

---

Qu'elles servent simplement d'incantation contre les maux engendrés par la politique économique actuelle ou qu'elles soient vigoureusement critiquées, [les unions douanières] ont peu de chances d'être un remède adéquat contre les problèmes économiques d'aujourd'hui, et elles constitueront presque inévitablement un obstacle psychologique à la réalisation des objectifs plus souhaitables mais peu souhaités de la Charte de La Havane: la réduction multilatérale équilibrée des obstacles au commerce sur une base non discriminatoire.

Jacob Viner  
*The Customs Unions Issue* (1950)

## Introduction

La théorie et la pratique de la discrimination dans les relations commerciales présentent deux constantes. La première est que la discrimination a toujours fait l'objet de controverses parmi les économistes, dont beaucoup partagent la méfiance exprimée par Adam Smith (1776: 460) lorsqu'il comparait les arrangements commerciaux préférentiels aux « petites ruses des marchands subalternes » qui se font « une loi d'employer principalement leurs pratiques ». Anticipant l'argument selon lequel ces arrangements sont une option de deuxième ordre par rapport à la libéralisation non discriminatoire, il déclara qu'« un grand négociant achète toujours ses marchandises où elles sont meilleures et à meilleur compte, sans avoir égard à de petits intérêts de cette espèce ». Viner (1950: 44) approfondit cet argument en faisant la distinction entre les effets de détournement et les effets de création d'échanges des unions douanières, qui s'expliquent chacun par le double effet des accords discriminatoires qui est de « déplacer les sources d'approvisionnement ... vers les sources moins coûteuses ou plus coûteuses ».

L'autre constante est que la discrimination reste un instrument privilégié dans l'art de gouverner. Depuis deux siècles, les dirigeants politiques utilisent les accords commerciaux bilatéraux, régionaux et même extrarégionaux comme un moyen d'étayer les alliances, de promouvoir la paix et la stabilité régionales et de récompenser ou d'induire la coopération dans des domaines autres que le commerce. Le désir de conserver cette option a amené les architectes du GATT à maintenir une exception pour les accords préférentiels existants et à permettre aux pays d'en négocier de nouveaux. C'est aussi à des fins politiques qu'ils ont

approuvé au cours des décennies suivantes des dérogations en faveur de programmes accordant un traitement préférentiel aux importations des pays développés en provenance des pays en développement.

L'étude novatrice de Viner (1950) sur les unions douanières a inauguré une troisième tradition : l'éternel débat sur l'impact des accords et arrangements discriminatoires sur le système commercial multilatéral lui-même. Multilatéraliste convaincu, Viner jugeait très suspects les écarts par rapport au traitement NPF. Son analyse est aujourd'hui dépassée à deux égards : le GATT, puis l'OMC, ont pris la place de la Charte de La Havane, et les accords de libre-échange (ALE) sont devenus plus importants que les unions douanières – mais les principes fondamentaux n'ont pas changé. Viner a donc été le premier d'une longue lignée d'économistes à exprimer la crainte que les unions douanières et les ALE ne constituent, selon les termes de Lawrence (1991), des « pierres d'achoppement » pour les accords multilatéraux. D'autres, plus optimistes, voient au contraire dans ces accords des éléments constitutifs du système multilatéral, qui créent des précédents ainsi qu'une dynamique de libéralisation.

Le débat sur la relation entre discrimination et multilatéralisme est peut-être le débat le plus important à l'ère de l'OMC. L'un des paradoxes de la création de cette organisation est qu'elle a marqué le point culminant d'un demi-siècle de progrès vers un régime commercial multilatéral, au moment même où ses membres commençaient à négocier pour de bon des accords discriminatoires. Presque tous les Membres de l'OMC ont accordé au moins autant d'attention à la négociation d'accords bilatéraux et régionaux qu'aux discussions multilatérales. Certains prétendent que le système commercial actuel n'a de multilatéral que le nom, et que, au cours des dernières années, « la libéralisation des échanges s'est faite partout *sauf* à Genève » (Dadush, 2009b : 3). C'est une affirmation quelque peu exagérée, qui ne tient pas compte des progrès réalisés dans certains accords de l'OMC conclus avant et pendant le Cycle de Doha, mais elle contient aussi une part de vérité.

Avant de commencer l'analyse, un peu de terminologie s'impose, notamment pour expliquer la distinction entre les accords discriminatoires et les arrangements préférentiels. Les premiers prennent généralement la forme de traités, allant des accords de portée partielle jusqu'aux marchés communs (voir l'encadré 13.1). Les deux principaux types sont les ALE et les unions douanières, qui éliminent tous deux les obstacles entre leurs membres mais qui diffèrent dans le traitement des importations en provenance des pays tiers. Alors que les parties à un ALE conservent leurs tarifs douaniers respectifs pour les marchandises importées de pays tiers, les membres d'une union douanière ont un tarif extérieur commun. Ces accords réciproques sont collectivement appelés ici accords commerciaux régionaux (ACR). Certains auteurs les appellent aussi accords commerciaux préférentiels, mais il vaut mieux réserver le sigle ACPr aux arrangements commerciaux préférentiels (programmes autonomes qui fonctionnent uniquement dans un sens). Le principal exemple d'accord préférentiel est le Système généralisé de préférences (SGP), mais d'autres accords préférentiels offrent des avantages plus généreux à certaines régions ou à certains partenaires. Les ACR et les ACPr diffèrent à plusieurs égards, comme on l'explique ci-après, mais les deux catégories contiennent des exceptions notables à la règle générale du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) dans le système de l'OMC.

### Encadré 13.1 Taxonomie et terminologie des accords commerciaux régionaux

La catégorie des ACR comprend cinq types d'accords différents, les plus importants étant les ALE et les unions douanières. Les ALE sont définis à l'article XXIV :8 b) du GATT comme « un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives ... sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange ». Il faut les distinguer des unions douanières, qui sont définies au paragraphe 8 a) du même article comme étant « la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence » non seulement que les droits de douane sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux, mais aussi que « les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance ». Ou, pour dire les choses plus simplement, une union douanière est un ALE avec un tarif extérieur commun.

Il existe trois autres types d'ACR. L'un est l'accord d'intégration économique (AIE), défini à l'article V de l'AGCS comme un accord sur les services qui « couvre un nombre substantiel de secteurs » et prévoit « l'élimination des mesures discriminatoires existantes, et/ou ... l'interdiction de nouvelles mesures discriminatoires ou de mesures plus discriminatoires ». En pratique, ce n'est pas un type d'accord distinct : presque tous les accords appelés AIE sont des ALE ou des unions douanières portant sur les services et sur les marchandises. Une autre catégorie pour laquelle il n'existe pas de définition formelle est celle des « accords de portée partielle », qui sont analogues aux ALE mais ne visent que certains produits. La Clause d'habilitation permet aux pays en développement de conclure des accords de portée partielle et soumet aussi les ACR Sud-Sud en général à des exigences moins strictes que les ACR Nord-Sud ou Nord-Nord.

La forme d'intégration la plus profonde est le marché commun, qui va au-delà de l'union douanière en instituant la libre circulation des facteurs de production (capital, main-d'œuvre, etc.). Un marché commun peut aussi être caractérisé par une monnaie unique, l'harmonisation des lois et même la fusion des institutions nationales et régionales. Il n'y a cependant pas de définition du marché commun dans le droit de l'OMC, qui traite ces arrangements comme des unions douanières.

Les titres donnés aux ACR ne correspondent pas nécessairement à ces définitions. Certains ALE ont un nom qui les distingue des simples accords tarifaires. Le Japon et l'Union européenne préfèrent la dénomination « accord de partenariat économique », par exemple, et les États-Unis appellent certains de leurs accords « accords de promotion du commerce ». Certains accords dénommés union douanière ou marché commun expriment plus une aspiration qu'une réalité, car ils excluent souvent de nombreux articles ou des secteurs entiers du tarif extérieur commun.

## Économie des ACR

Harry Truman, qui était Président des États-Unis à l'époque où Viner (1950) a réalisé son étude novatrice sur les unions douanières, cherchait désespérément un économiste manchot, car il était las de s'entendre dire « on the one hand ... on the other ». Viner lui-même est arrivé à des conclusions claires sur les conséquences des unions douanières pour le système commercial multilatéral, mais en cours de route, il a formulé un paradigme à deux faces qui suscita des années

d'études et de débats : d'une part, les ACR créent des échanges et, d'autre part, ils détournent des échanges. Plus d'un demi-siècle d'études théoriques et empiriques n'ont pas permis d'aboutir à des conclusions définitives sur la question de savoir quelle est la part qui l'emporte.

Viner (1950 : 43) dit qu'il y a *création d'échanges* lorsque « l'un des membres de l'union douanière commence à importer [un article] en provenance de l'autre, alors qu'il ne l'importait pas du tout auparavant parce que le prix du produit protégé sur son territoire était inférieur au prix de toute source étrangère plus le droit de douane ». Autrement dit, il y a création d'échanges quand le pays abandonne la production inefficente de ses industries nationales protégées au profit de la production plus efficiente du partenaire commercial. Inversement, il y a *détournement d'échanges* quant « l'un des membres de l'union douanière commence à importer [des articles] en provenance de l'autre, alors qu'avant l'union douanière, il les importait d'un pays tiers, parce que c'était la source d'approvisionnement la moins chère, même après le paiement du droit de douane » (*Ibid.*). Dans ce cas, la structure tarifaire à deux niveaux encourage les importateurs à passer des producteurs plus efficaces d'un pays tiers aux producteurs moins efficaces (mais désormais moins chers) du pays partenaire. D'un point de vue économique, la principale considération est de savoir si les échanges créés l'emportent sur les échanges détournés. Viner (1950 : 44) avance que « la question de savoir si une union douanière va dans la bonne ou dans la mauvaise direction dépend ... du type de conséquences » de l'arrangement :

Si la force créatrice d'échanges prédomine, l'un des membres au moins doit en tirer avantage, les deux peuvent en tirer avantage, les deux combinés doivent en tirer un avantage net, et le monde en général en tire avantage, mais le monde extérieur y perd, du moins à court terme, et il ne peut y gagner à long terme que grâce à la diffusion générale de la plus grande prospérité de l'union douanière. Si l'effet de détournement d'échanges prédomine, un des pays membres au moins subit un préjudice, les deux peuvent subir un préjudice, les deux combinés subissent un préjudice net, et il y a un préjudice pour le monde extérieur et le monde en général.

Dans les grandes lignes, l'argument de Viner a l'élégance de la simplicité, mais les économistes ne sont toujours pas d'accord sur le point de savoir si les accords discriminatoires apportent un avantage net au système commercial. Certains des arguments pour et contre les ACR portent sur leurs effets indirects, comme le fait qu'ils constituent des modèles pouvant être transposés au niveau multilatéral (apportant ainsi une contribution au système) ou qu'ils découragent la négociation d'accords multilatéraux qui éroderaient les marges de préférence offertes dans les ACR (détournant ainsi du système). Ces questions sont étudiées dans la suite du présent chapitre.

Le désaccord le plus direct entre les économistes, qui n'est toujours pas résolu, porte sur la question de savoir quelle partie du paradigme de Viner prédomine. La quantité d'échanges créés l'emporte-t-elle sur la quantité d'échanges détournés ? Pour obtenir une réponse claire à cette question, il faudrait limiter sa lecture à quelques auteurs soigneusement choisis, puis ignorer leurs réfutations de ce que les autres ont dit. « Avec la prolifération des ACP dans les

années 1990», font observer Eicher *et al.* (2008 : 3), «les théories prédisant soit une augmentation soit une diminution des échanges entre les (non)-membres se sont multipliées». De même, Clausing (2001 : 678) note que les travaux empiriques n'ont même pas répondu «à la question la plus fondamentale concernant les accords commerciaux préférentiels : celle de savoir si la création d'échanges l'emporte sur le détournement d'échanges». Alors qu'Adams *et al.* (2003) constatent que la majorité des ACR qu'ils ont étudiés détournent des échanges, Hufbauer et DeRosa (2007) concluent au contraire que «la majorité des accords commerciaux préférentiels en vigueur aujourd'hui créent globalement plus d'échanges qu'ils n'en détournent».

Les économistes tentent de résoudre cette question en faisant une distinction entre différents types d'ACR. Certains avancent l'hypothèse d'un «partenaire commercial naturel», soutenant que les ACR entre pays voisins ayant un commerce bilatéral important ont plus de chances d'entraîner une création nette d'échanges (voir, par exemple, Krugman, 1995, et Wonnacott et Lutz, 1989). Magee (2004 : 15-16) constate au contraire que «bien que les pays voisins aient plus tendance à conclure des accords commerciaux préférentiels, ces accords n'ont pas pour effet de créer plus d'échanges ou d'en détourner moins» (voir aussi Krishna, 2003). Frankel (1997 : 229-230) donne une réponse conditionnelle : «si le niveau des obstacles au commerce des pays tiers reste inchangé» dans un arrangement régional, «il est probable que l'effet négatif de détournement d'échanges l'emporte sur l'effet positif de création d'échanges». Pour cette raison, «[l]es responsables politiques devraient faire en sorte que les arrangements régionaux contribuent le plus possible à la libéralisation mondiale».

Cela nous amène à la question essentielle de savoir si les parties à un ACR conçoivent celui-ci comme un complément ou comme un substitut de la libéralisation multilatérale ou, pour employer le jargon des spécialistes, si c'est un instrument de régionalisme ouvert ou de régionalisme fermé. Là encore, Viner a repéré très tôt la tendance. Selon lui, le mouvement d'unification tarifaire au XIX<sup>e</sup> siècle et après

était surtout destiné à permettre une protection effective élevée pour des zones limitées allant au-delà des frontières nationales et à promouvoir l'autosuffisance de ces zones plus larges, l'autosuffisance des États individuels étant manifestement irréalisable ou trop coûteuse ; ce n'était pas un mouvement destiné à promouvoir la division internationale du travail (Viner, 1950 : 68).

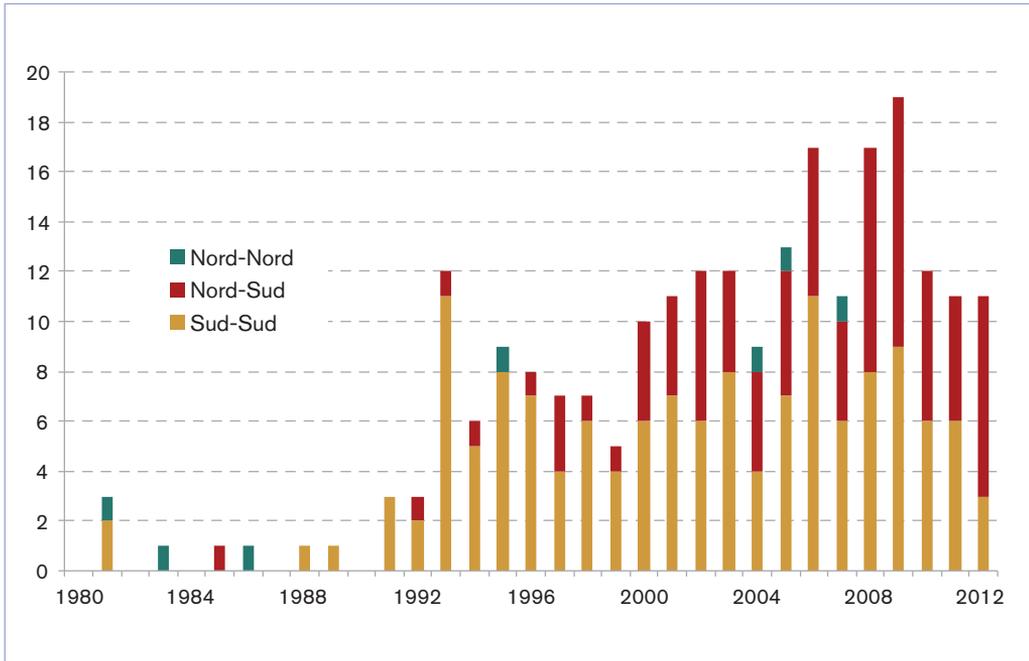
Cette explication peut s'appliquer à certains des ACR négociés à l'époque du GATT et depuis la création de l'OMC, mais assurément pas à tous. Plusieurs unions douanières créées par les pays en développement dans les années 1960 et 1970 reposaient plus sur une notion régionale d'industrialisation par substitution des importations (ISI) que sur un véritable libre-échange et visaient à réduire les inefficiences associées à l'ISI en élargissant le marché intérieur. Les objectifs initiaux peuvent changer, comme l'a montré la transformation du Pacte andin (fondé en 1969) en Communauté andine en 1988. Alors que le groupe d'origine était fondé sur l'ISI et le régionalisme fermé, l'organisation réformée reflétait le Consensus de Washington et représentait une avancée vers le régionalisme ouvert. Les autres ACR entre pays en développement révèlent des degrés divers d'attachement à ces deux modèles différents.

Les règles d'origine inscrites dans les ACR et les ACPr sont un autre sujet de préoccupation, plus spécifique, pour les économistes. Dans le commerce non préférentiel, elles revêtent principalement une importance statistique, permettant de déterminer le pays auquel les importations doivent être attribuées mais, dans le commerce préférentiel, elles déterminent si les importations bénéficieront ou non des avantages offerts par l'accord ou l'arrangement. Les règles d'origine peuvent être conçues de manière à exacerber délibérément le problème du détournement d'échanges, car elles peuvent être manipulées par les parties à l'accord (ou les concepteurs d'un programme autonome) de façon à décourager le commerce avec les tierces parties. Par exemple, les règles d'origine applicables aux marchandises produites dans des chaînes d'approvisionnement transnationales peuvent être écrites de manière à réserver aux membres de l'ACR la plus grande partie ou la totalité des processus et des intrants. Cette pratique est particulièrement notable dans le cas du commerce des textiles et des vêtements, comme on le verra plus loin dans ce chapitre. Au-delà des problèmes que peuvent poser les règles d'origine inscrites dans un accord spécifique, il se pose un problème collectif : quand de nombreux accords ont chacun leurs propres règles, il peut être difficile pour les producteurs multinationaux de s'y conformer avec la même gamme de produits. Les détracteurs de ces accords évoquent généralement l'image du bol de spaghettis (ou bol de nouilles) pour décrire ce problème, comparant la multiplicité des règles à un enchevêtrement de pâtes.

## La discrimination dans les périodes du GATT et de l'OMC

Même si les analystes et les responsables politiques ont des avis très différents sur les conséquences des accords discriminatoires pour le système multilatéral, un fait est incontestable : le nombre et l'importance des ACR ont rapidement augmenté. Comme le montre la figure 13.1, ces accords étaient rares avant le Cycle d'Uruguay, mais leur nombre a rapidement augmenté à la fin de ces négociations. Le nombre d'ACR entrés en vigueur est passé de 2,1 par an dans les dernières années du GATT (1980-1994), la plupart à la fin de cette période, à 9 par an entre 1995 et 2003, puis à 13,3 entre 2004 et 2012.<sup>1</sup> Rien qu'en 2009, 19 ACR sont entrés en vigueur, soit plus que le nombre total d'ACR notifiés entre 1980 et 1992.

La composition des parties aux ACR a également changé : d'abord conclus surtout entre des pays immédiatement voisins, ces accords ont ensuite été négociés au niveau extrarégional ou entre des pays de taille et à revenu très différents. Les accords Sud-Sud représentaient 78,1 % des ACR entrés en vigueur entre 1980 et 1994, mais ce chiffre est tombé à 69,1 % entre 1995 et 2003, puis exactement à la moitié du nombre d'accords entrés en vigueur entre 2004 et 2012. Durant ces trois périodes, la part des ACR Nord-Sud est passée de 12,5 % (1980-1994) à 29,6 % (1995-2003), puis à 47,5 % (2004-2012). Les accords Nord-Nord restent très minoritaires, mais les quelques accords qui ont été négociés peuvent couvrir une large proportion du commerce mondial. L'Union européenne est la plus grande union douanière du monde ; même si l'on exclut le commerce intra-UE, elle a représenté 14,9 % des exportations et 16,2 % des importations mondiales en 2011.<sup>2</sup> L'ALE conclu par le Canada et les États-Unis en 1988 était le plus large ALE bilatéral, mais il n'a pas tardé à être remplacé par un ACR Nord-Sud lorsque le Mexique a signé l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

**Figure 13.1** Arrangements commerciaux régionaux notifiés à l'OMC, 1980-2012

Source: Calculs effectués d'après les données du Système d'information sur les accords commerciaux régionaux (SI-ACR), figurant à l'adresse <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.

Notes: Années d'entrée en vigueur des ACR. La base de données n'inclut pas certains ACR qui étaient en vigueur pendant une partie de la période du GATT mais qui ont été abrogés ou remplacés par d'autres arrangements.

Nord-Nord = ACR dont toutes les parties sont des pays développés.

Nord-Sud = ACR dont au moins une partie est développée et au moins une partie est en développement ou en transition.

Sud-Sud = ACR dont toutes les parties sont en développement ou en transition.

Le tableau 13.1 montre que les unions douanières sont beaucoup moins courantes que les ALE. C'est une simple question de géographie : presque toute paire ou tout groupement de pays peut négocier un ALE, même s'ils sont très éloignés, alors que les unions douanières sont généralement conclues uniquement entre des pays contigus ou proches. Les ALE peuvent donc proliférer en nombre absolu et pourraient théoriquement se chiffrer par milliers, alors que les unions douanières grandissent par addition et que leur nombre et leur taille se heurtent à des limites naturelles plus strictes. Qu'elles soient notifiées au titre de l'article XXIV du GATT ou de la Clause d'habilitation (comme on l'explique ci-après), les unions douanières représentent presque exactement le dixième du nombre des ACR notifiés à l'OMC. Cette part tombe à 7,4 % si l'on exclut les accessions aux unions douanières et aux ALE existants.

La plupart des unions douanières encore en vigueur remontent à la période du GATT ou même avant. Les plus anciennes sont l'Union douanière d'Afrique australe (établie en 1910) et l'Union douanière Suisse-Liechtenstein (1924), mais la plupart ont vu le jour entre les années 1960 et le

**Tableau 13.1** ACR notifiés à l'OMC jusqu'à la fin de 2012

	Accessions	Nouveaux ACR	Total (%)	
<b>Article XXIV du GATT</b>	<b>7</b>	<b>209</b>	<b>216</b>	<b>(85,7)</b>
Accords de libre-échange	1	199	200	(79,4)
Unions douanières	6	10	16	(6,3)
<b>Clause d'habilitation</b>	<b>2</b>	<b>34</b>	<b>36</b>	<b>(14,3)</b>
Accords de portée partielle	1	14	15	(6,0)
Accords de libre-échange	0	12	12	(4,8)
Unions douanières	1	8	9	(3,6)
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>243</b>	<b>252</b>	<b>(100,0)</b>

Source : D'après les données du Système d'information sur les accords commerciaux régionaux, figurant à l'adresse <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>.

Note : 111 autres notifications ont été présentées au titre de l'article V de l'AGCS pour des ACR visant les services et les marchandises. Ces notifications ne sont pas mentionnées ici séparément.

milieu des années 1990. L'Union européenne a son origine dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951), qui a ensuite évolué à travers une série de traités et d'adhésions.<sup>3</sup> Dans les Amériques, la première des unions douanières a été le Marché commun centraméricain (1961), suivi par le Pacte andin (1969), la Communauté des Caraïbes (1973) et le Marché commun du Sud ou MERCOSUR (1991). Deux autres marchés communs ont vu le jour en Afrique à la fin de la période du GATT : la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest en 1993 et le Marché commun de l'Afrique orientale et australe en 1994. Les pays africains ont aussi créé de nouvelles unions douanières pendant la période de l'OMC, parmi lesquelles la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (1997), la Communauté de développement de l'Afrique australe et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (toutes deux en 2000) et la Communauté de l'Afrique de l'Est (2010). Les seules autres unions douanières établies depuis le début de la période de l'OMC sont la Communauté économique eurasiennne (1997), le Conseil de coopération du Golfe (2003) et l'Union douanière entre le Bélarus, la Fédération de Russie et le Kazakhstan (2010). Il n'y a pas d'autres unions douanières en Asie et dans le Pacifique, même si le niveau de coordination économique est élevé au sein de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, qui a été fondée en 1967 et qui a établi un ALE en 1992.

La véritable croissance est celle des ALE, qui représentent collectivement 84,1 % de tous les ACR notifiés (ou 86,8 % si l'on ne compte pas les accessions). Le tableau 13.2 montre la rapidité avec laquelle les ACR ont proliféré entre certains Membres de l'OMC, surtout par rapport à la croissance lente qui a caractérisé l'essentiel de la période du GATT. En 1965, seulement 3 des 20 futurs Membres de l'OMC mentionnés dans le tableau étaient parties à des ACR alors que, juste avant le début du Cycle d'Uruguay, c'était le cas pour plus de la moitié d'entre eux ; en 2005, ils étaient tous parties à au moins 1 ACR. Les données montrent que la progression s'est accélérée après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC : le nombre moyen d'ACR parmi ces Membres a plus que doublé entre 1985 et 1995 et plus que triplé entre 1995 et 2005. Ils ont conclu plus de nouveaux ACR en sept ans entre 2005 et 2012 que pendant les dix années précédentes.

**Tableau 13.2** Nombre cumulé d'ACR notifiés de certains Membres, 1965-2012

	Période du GATT			Période de l'OMC		
	1965	1975	1985	1995	2005	2012
Union européenne	1	5	5	8	25	34
Suisse	1	2	2	5	15	28
Chili	0	0	1	1	9	19
Singapour	0	0	0	1	9	18
Turquie	0	0	0	1	7	18
Inde	0	0	0	0	3	15
États-Unis	0	0	1	2	8	14
Japon	0	0	0	0	2	13
Mexique	0	0	1	4	13	13
Chine	0	0	0	0	4	11
Pérou	0	0	1	2	2	11
Corée, République de	0	0	0	0	1	10
Thaïlande	0	0	0	2	5	10
Australie	0	0	2	2	5	8
Costa Rica	1	1	2	3	6	8
Canada	0	0	0	1	4	7
Colombie	0	0	1	3	3	7
Israël	0	0	1	2	6	6
Afrique du Sud	0	0	0	0	3	4
Bésil	0	0	1	2	2	3
<b>Parties à des ACR</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>20</b>
<b>Moyenne</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,9</b>	<b>2,0</b>	<b>6,6</b>	<b>12,9</b>

Source: Tableau établi d'après les données du Système d'information sur les accords commerciaux régionaux figurant à l'adresse <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>.

Notes: Y compris les ALE et les unions douanières en vigueur à la fin de l'année; certains ACR comportent plusieurs partenaires. Les accords prévoyant l'élargissement des unions douanières existantes ne sont pas inclus. Certains pays mentionnés dans le tableau n'étaient pas parties contractantes ou membres pendant toutes les années indiquées. Les ACR sont classés selon l'année de leur entrée en vigueur et non selon l'année où ils ont été notifiés au GATT ou à l'OMC.

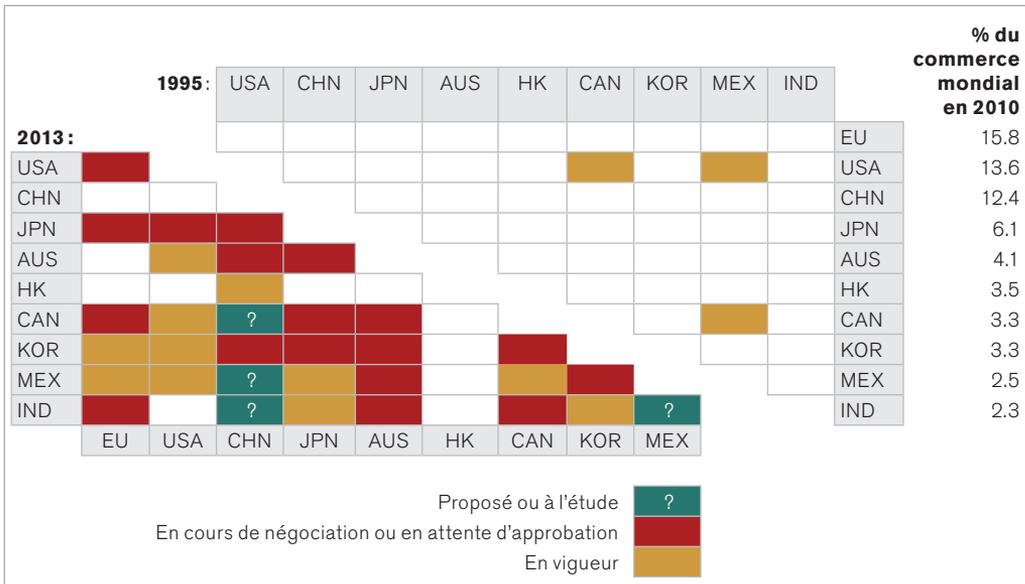
Du point de vue des régimes, deux autres points sont plus importants que le nombre brut d'ACR. L'un, étudié plus loin dans ce chapitre, est le contenu et la portée de l'ACR. L'autre, examiné ici, est la question de savoir qui négocie ces ACR avec qui. C'est une chose que des pays commerçants de petite ou moyenne taille concluent des accords avec leurs voisins immédiats, parfois sous la forme d'accords de portée partielle prévoyant de nombreuses exceptions, mais il en va tout autrement quand ces pays négocient des accords extrarégionaux complets avec les grandes puissances. Le changement le plus important se produit lorsque les principaux acteurs commencent à négocier des ACR entre eux.

Pour résumer en gros l'évolution des négociations sur les ACR par périodes, on peut distinguer trois, voire quatre, phases. La première a duré du début du système du GATT jusqu'au début des années 1980; les ACR étaient alors rares et se limitaient essentiellement à des accords de portée partielle, des ALE ou des unions douanières entre pays d'une même région. Ils concernaient aussi bien des pays en développement que, dans le cas de l'Europe occidentale, des pays développés. La deuxième phase, qui a coïncidé à peu près avec la

période du Cycle d'Uruguay, a été marquée par une intensification des négociations extrarégionales et par un petit nombre d'initiatives Nord-Sud, qui allait grandir par la suite. La Communauté européenne et les États-Unis ont commencé à cette époque à négocier des ALE avec des pays en développement. La troisième phase a commencé au début de la période de l'OMC. La seule différence véritable entre la deuxième et la troisième phase est quantitative. Alors qu'il y avait encore relativement peu d'ACR en cours de négociation à l'époque du Cycle d'Uruguay, le rythme s'est considérablement accéléré dans les années qui ont suivi l'établissement de l'OMC.

Une quatrième phase a peut-être débuté aux alentours de 2010. Toutes les grandes économies négociaient activement des ACR depuis des années, mais elles le faisaient surtout avec des partenaires plus petits et s'abstenaient de négocier les unes avec les autres. Ce point est illustré par les données de la figure 13.2, indiquant les ACR entre dix Membres qui représentaient collectivement les deux tiers du commerce mondial de marchandises en 2010. Il y a 45 relations bilatérales (ou dyades) entre ces Membres. En 1995, il n'y avait qu'un ACR en vigueur entre ces dix Membres, dont trois étaient réunis au sein de l'ALENA. Le contraste est grand avec les données du début de 2013 ; le nombre d'ACR en vigueur était alors passé à 11 (24,4 % des 45 dyades), 18 (40,0 %) étaient en négociation et au moins 4

**Figure 13.2. ACR entre les dix principaux Membres de l'OMC, 1995 et 2013**



Sources : Tableau établi d'après les données du Système d'information sur les accords commerciaux régionaux (<http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>) et d'autres sources (principalement les sites Web des Ministères du commerce des dix Membres). Les données sur le commerce proviennent de l'OMC ([www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2011\\_e/charts\\_e/chart08.xls](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/charts_e/chart08.xls)).

Notes : Les parts du commerce mondial concernent le commerce des marchandises et excluent le commerce intra-UE. Les données relatives à 2013 sont basées sur les renseignements disponibles jusqu'en mars.

autres (8,9 %) étaient à l'étude ou en négociation préliminaire. Au total, près des trois quarts (73,3 %) de ces dyades avaient déjà produit des ACR ou semblaient en voie de le faire. La seule de ces dix grandes économies commerçantes qui n'était pas engagée dans des négociations multiples d'ACR avec plusieurs autres était Hong Kong, Chine, un cas particulier dont l'économie est déjà la plus ouverte du monde. En 2012, il y avait au moins des signes de négociation possible d'un ALE entre l'UE et l'Australie (Markovic, 2012), et seuls trois autres accords potentiels entre ces dix grandes économies commerçantes n'avaient pas encore atteint le stade de l'étude formelle (reconnue) : les configurations États-Unis-Inde, UE-Chine et États-Unis-Chine. Ce sont les seuls éclats qui subsistent dans le plafond de verre.

Le constat est plus évident encore si l'on ne considère que les quatre principaux membres de ce groupe : la Chine, les États-Unis, le Japon et l'Union européenne, qui représentaient collectivement 44,1 % des exportations et 49,6 % des importations mondiales de marchandises en 2011<sup>4</sup>, déterminent dans une large mesure l'orientation du système commercial multilatéral. Ces quatre économies, parfois appelées la « nouvelle quadrilatérale », ont des antécédents différents en matière de négociation d'ACR. L'Union européenne et les arrangements qui l'ont précédée sont apparus en premier, au début des années 1950. Elle a commencé à négocier des ALE avec d'autres partenaires dans les années 1970, d'abord en Europe, puis dans d'autres régions. Les États-Unis en ont fait autant dans les années 1980, suivis par la Chine et le Japon dans les années 2000. En 2013, ces 4 économies avaient déjà de nombreux accords en vigueur – plus de 17 chacune en moyenne, parfois avec les mêmes partenaires –, mais elles avaient toujours été très réticentes à négocier entre elles. Trois d'entre elles avaient cependant engagé ou conclu des négociations avec les trois grandes puissances commerciales suivantes, à savoir l'Australie, le Canada et la République de Corée. Mais, vers 2010, chacun des membres de cette nouvelle quadrilatérale a commencé à envisager de plus vastes projets. La principale évolution a eu lieu en 2013, lorsque le Japon a engagé des négociations avec la Chine, l'Union européenne et (à travers les négociations sur le Partenariat transpacifique) les États-Unis, et que l'Union européenne et les États-Unis ont entamé des négociations sur un ALE ou son équivalent fonctionnel. Quatre des six configurations possibles entre les membres de la nouvelle quadrilatérale en étaient à un stade ou à un autre de développement au début de 2013, et les deux seuls arrangements que les responsables politiques devaient encore aborder étaient les accords susmentionnés États-Unis-Chine et UE-Chine.

### *Préférences en faveur des pays en développement*

Le traitement spécial et différencié (TSD) est l'un des aspects les plus importants, mais aussi les plus controversés, du système commercial mondial. La notion de TSD s'est développée progressivement pendant plusieurs générations. Sous sa forme passive et protectionniste, elle dit simplement que les pays ayant un niveau de développement économique inférieur ne devraient pas être tenus d'ouvrir leurs marchés au même rythme que leurs concurrents plus avancés. Cette version du TSD remonte au moins à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, quand Alexander Hamilton a conçu l'argument de la protection de l'« industrie naissante ». L'école historique allemande d'analyse économique a repris cet argument au siècle suivant et en a fait une loi

générale de la gouvernance économique (voir List, 1844). Au XX<sup>e</sup> siècle, des formes plus actives et positives de TSD sont apparues, notamment l'accès préférentiel et non réciproque aux marchés des pays industrialisés.

Les programmes de commerce préférentiel ont quelques points communs avec les ACR, mais ils s'en distinguent à d'autres égards. La similitude juridique la plus importante est qu'ils prévoient un accès discriminatoire à certains marchés, ce qui nécessite l'autorisation de déroger à l'obligation NPF inscrite à l'article premier du GATT. Les différences juridiques sont de deux ordres : les préférences sont à sens unique et non réciproques, et elles ne durent que tant que le pays qui les accorde souhaite maintenir ce traitement spécial (et est autorisé à le faire par une dérogation dans le cadre de l'OMC). Les ACR prennent généralement la forme de traités réciproques qui sont rarement abrogés, sauf dans le cas où un accord est remplacé par un autre plus complet, alors que la plupart des programmes préférentiels reposent sur le droit intérieur du pays donneur de préférences et peuvent expirer ou être abrogés, amendés ou modifiés en matière d'administration. Du point de vue économique, la principale différence réside dans la gamme des produits visés. La plupart des programmes préférentiels ne visent que certains produits et sont comparables à des accords de portée partielle plutôt qu'à des ALE. Souvent, les produits ou les secteurs exclus sont sensibles à l'effet des importations et peuvent être assujettis à des droits NPF élevés. Cela signifie que les produits grâce auxquels un pays en développement pourrait tirer le plus d'avantages du traitement préférentiel sont aussi ceux qui ont le moins de chances d'être visés. Les préférences accordées au titre de ces programmes peuvent être la franchise de droits complète ou seulement une marge de préférence partielle, selon la manière dont le pays donneur de préférences choisit de structurer les listes. Les programmes préférentiels peuvent être assujettis à des règles qui permettent de limiter ou de supprimer des produits, soit au niveau mondial, soit par pays, ou de retirer des pays de la liste des bénéficiaires pour des raisons économiques. Les bénéficiaires peuvent aussi perdre tout ou partie de leurs préférences s'ils ont des différends économiques ou politiques avec le pays donneur de préférences. Pour toutes ces raisons, les programmes préférentiels sont généralement considérés comme moins complets, moins permanents, moins généreux et moins avantageux que les ACR.

Un ACR exige plus d'un pays en développement qu'un programme préférentiel, car il lui impose d'ouvrir son propre marché, ce qui peut représenter un avantage aussi bien qu'un coût. L'ACR offre le double avantage d'inscrire l'accès aux marchés dans des engagements conventionnels solennels et d'y inscrire aussi les réformes économiques que le pays en développement s'engage à entreprendre. De ce fait, le climat des affaires peut être plus propice et plus sûr pour les investisseurs potentiels que s'il reposait sur les politiques économiques autonomes du pays en développement et sur les préférences également autonomes accordées par le pays développé.

L'évolution de ce qui est devenu le SGP illustre la manière dont les pays contournent la distinction parfois subtile qui peut exister entre le traitement préférentiel et le commerce administré. La première proposition de SGP a été faite à la première Conférence des

Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED I), où les pays ont envisagé un plan fixant « des objectifs quantitatifs ... pour l'accès de ces produits aux marchés des pays industrialisés », par lequel « les pays industrialisés établiraient un contingent pour l'admission *en franchise* des produits manufacturés des pays en développement ». <sup>5</sup> Ces préférences se sont heurtées à de vives objections de la part des pays industrialisés, mais elles ont finalement été négociées à la baisse, pour aboutir à des préférences moins ambitieuses en matière d'accès. Les pays en développement ont obtenu un engagement de principe en matière de préférences tarifaires lors de la CNUCED II en 1968. Plusieurs années ont passé avant que le programme entre en vigueur. Un obstacle juridique était son incompatibilité avec l'article premier du GATT, qui exige un traitement NPF universel (c'est-à-dire qui interdit la discrimination d'une manière générale). Les parties contractantes du GATT ont d'abord accordé en 1971 une dérogation de dix ans pour le SGP. Huit ans plus tard, la Clause d'habilitation, aussi appelée décision sur le traitement différencié et plus favorable, la réciprocité, et la participation plus complète des pays en voie de développement a été adoptée. <sup>6</sup> Elle disposait, entre autres, que « [n]onobstant les dispositions de l'article premier de l'Accord général, les parties contractantes peuvent accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement, sans l'accorder à d'autres parties contractantes ». À cette époque, tous les grands pays développés avaient mis en place des programmes SGP au titre de la dérogation de 1971. La Communauté européenne, le Japon et la Norvège l'avaient fait en 1971, suivis par la Nouvelle-Zélande et la Suisse en 1972, puis par l'Australie et le Canada en 1974. Les États-Unis ont été le dernier des grands pays développés à instituer leur programme SGP entré en vigueur en 1976. L'Islande et la Turquie ont mis en place leurs propres programmes en 2002.

Plusieurs pays ont également institué des programmes de préférences spéciales en faveur de certaines régions ou sous-régions, ou même de partenaires individuels. Ces programmes, qui prévoient généralement un traitement plus généreux que le SGP, s'adressent le plus souvent à des régions avec lesquelles le pays donneur de préférences a des liens historiques ou dans lesquelles il a d'autres intérêts politiques. Chacun d'eux a nécessité une dérogation distincte de la part du GATT ou de l'OMC, comme on le verra dans la section suivante. Le premier de ces programmes date de 1981, lorsque l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont conclu l'Accord de coopération commerciale et économique pour la région du Pacifique Sud. Les États-Unis accordent des préférences régionales à trois ensembles de bénéficiaires au titre de la Loi relative au redressement économique du bassin des Caraïbes (depuis 1984), de la Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins (depuis 1991) et de la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique (depuis 2000). L'Union européenne accorde des préférences commerciales spéciales aux pays de la partie occidentale des Balkans (depuis 2000), à la République de Moldova (depuis 2008) et au Pakistan (depuis 2012). Le Tarif applicable aux pays des Caraïbes membres du Commonwealth, ou CARIBCAN, institué par le Canada, est en vigueur depuis 1986.

Les pays développés ne sont pas les seuls à accorder un traitement préférentiel au-delà du SGP. En marge de la septième Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Genève en 2009,

les représentants de 22 pays en développement ont conclu un accord-cadre pour réduire les droits de douane et autres obstacles visant leurs exportations réciproques, afin de stimuler le commerce Sud-Sud. Cet accord était fondé sur le Système global de préférences commerciales (SGPC), arrangement conclu sous les auspices de la CNUCED et qui était entré en vigueur en 1989. Les négociations sur l'extension de ce programme en 2009 ont commencé lors de la CNUCED XI (2004), à São Paulo. Selon les termes de l'OMC, le SGPC est considéré comme un ACR, ou plus précisément comme un accord plurilatéral de portée partielle. Au moment de la rédaction du présent ouvrage, il comptait 43 participants, dont certains ne sont pas Membres de l'OMC.<sup>7</sup>

### ***Traitement en franchise de droits et sans contingent pour les pays les moins avancés***

La question du traitement en franchise de droits et sans contingent (FDSC) pour les importations en provenance des PMA se situe au croisement, parfois difficile, entre les règles de l'OMC et celles de l'ONU. Le système des Nations Unies a inscrit le principe du traitement FDSC parmi les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), et plusieurs pays (développés et en développement) ont mis en place leurs propres programmes d'accès FDSC, mais cet OMD n'a pas encore été adopté en tant qu'engagement contraignant à l'OMC. Au moment où cet ouvrage a été rédigé, seule une dérogation rendant les programmes FDSC conformes aux règles de l'OMC avait été adoptée et un texte susceptible de faire partie d'un accord final du Cycle de Doha avait été élaboré. En attendant, les pays sont libres d'accorder le traitement FDSC à titre autonome, mais ils ne sont pas obligés de le faire.

L'engagement FDSC a été adopté un an avant le lancement du Cycle de Doha. En septembre 2000, au Sommet du Millénaire des Nations Unies, les dirigeants mondiaux sont convenus d'un ensemble d'objectifs et de cibles mesurables à atteindre dans des délais déterminés pour lutter contre la pauvreté, la faim, la maladie, l'analphabétisme, la dégradation de l'environnement et la discrimination contre les femmes. La Déclaration du Millénaire issue du Sommet énumérait les OMD, dont l'un demandait aux pays industrialisés d'adopter, de préférence avant le début de 2001, « une politique d'admission en franchise et hors quota pour la quasi-totalité des produits exportés par les pays les moins avancés ».<sup>8</sup> À la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, qui s'est tenue au milieu de 2001, les participants ont déclaré qu'ils s'efforceraient « d'améliorer l'accès préférentiel des PMA aux marchés en favorisant l'accès de tous les produits de ces pays, en franchise et hors contingents, aux marchés des pays développés ».<sup>9</sup> Les Membres de l'OMC ont pris le même engagement plus tard dans l'année à la Conférence ministérielle de Doha, où les Ministres du commerce ont approuvé, au paragraphe 42 de leur déclaration, « l'objectif d'un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les produits originaires des PMA ».

Depuis lors, la question divise les pays de deux façons. Premièrement, elle divise les pays donneurs de préférences, dont certains considèrent que l'engagement FDSC peut être un

des premiers résultats du Cycle de Doha et ont déjà mis en place leurs propres programmes, tandis que d'autres considèrent qu'il pourrait faire partie des résultats finals du Cycle, les États-Unis étant le principal défenseur de l'idée d'attendre la fin du Cycle pour adopter un engagement définitif concernant l'accès FDSC. Deuxièmement, la question divise les PMA eux-mêmes, dont certains bénéficient déjà d'une formule proche de l'accès FDSC au marché des États-Unis. La plupart des PMA d'Afrique subsaharienne bénéficient de la franchise pour l'essentiel de leurs exportations vers les États-Unis au titre de la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique, et Haïti en bénéficie au titre à la fois de l'Initiative concernant le bassin des Caraïbes et de programmes spéciaux, alors que les PMA asiatiques se heurtent encore à des droits NPF élevés sur presque toutes leurs exportations de vêtements vers le marché des États-Unis. Bien que tous les PMA souhaitent en principe que le traitement FDSC leur soit accordé par tous les pays développés, dans la pratique, ceux qui bénéficient déjà d'un accès de type FDSC au marché des États-Unis sont opposés aux initiatives qui étendraient le même traitement aux autres PMA.

Ces divergences se reflètent dans la Décision ministérielle de Hong Kong sur l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent. Les Ministres ont trouvé un compromis en convenant que « les pays développés Membres devront ... [o]ffrir un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent sur une base durable, pour tous les produits originaires de tous les PMA pour 2008 ou au plus tard le début de la période de mise en œuvre ». Cet engagement convenait donc à la fois aux Membres qui voulaient étendre sans délai l'accès FDSC et à ceux qui voulaient que cet accès fasse partie de l'accord global. Il était également assujéti à une réserve supplémentaire, à savoir que « [l]es Membres qui auront alors des difficultés à offrir un accès aux marchés comme il est indiqué ci-dessus offriront un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour au moins 97 % des produits originaires des PMA ».<sup>10</sup> Ce pourcentage est calculé sur la base des lignes tarifaires et n'est pas pondéré par les échanges, ce qui signifie qu'un Membre qui applique cet engagement pourrait exclure des volumes d'échanges importants, notamment les vêtements sensibles à l'effet des importations.

Certains pays ont mis en place des programmes d'accès FDSC à titre autonome. L'Union européenne a créé en 2001 un programme « Tout sauf les armes » (TSA) qui offre un traitement FDSC pour tous les produits admissibles importés de tous les PMA, sauf les armes et les munitions. Parmi les autres Membres qui ont institué des programmes en faveur des PMA entre 2000 et 2010 figurent non seulement des pays développés tels que l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande, mais aussi des pays en développement tels que la Chine, l'Inde, le Maroc, la République de Corée, la République kirghize, Singapour et le Taipei chinois. Les États-Unis n'ont pas de programme FDSC en soi, mais les programmes susmentionnés en faveur d'Haïti et des pays de l'Afrique subsaharienne accordent ce traitement à la majorité des PMA. Les PMA asiatiques bénéficient d'un accès préférentiel au marché des États-Unis au titre du SGP, et la version de ce programme appliquée par les États-Unis couvre une gamme de produits plus large pour les PMA que pour les pays en développement. La principale lacune reste l'accès préférentiel au marché des États-Unis pour les vêtements exportés par les PMA asiatiques, question qui sera examinée plus loin.

Les Membres de l'OMC ont également approuvé une dérogation autorisant l'octroi du traitement préférentiel aux PMA pour le commerce des services. Cette dérogation, approuvée lors de la Conférence ministérielle de 2011, permet aux Membres d'offrir aux PMA un accès plus large à leurs marchés de services, même si cela les amène à s'écarter du principe NPF.<sup>11</sup> Les préférences de ce type doivent être accordées à l'ensemble des PMA. Cet avantage reste cependant plus potentiel que réel, puisque aucune concession n'avait encore été demandée ou accordée au début de 2013.

### *Élimination progressive des contingents sur les textiles et les vêtements*

Les textiles et les vêtements sont traditionnellement le secteur le plus important pour le traitement préférentiel des exportations des pays en développement vers les pays développés. C'est une conséquence involontaire des contingents d'importation stricts imposés au début des années 1960 et qui ont abouti à l'Arrangement multifibres (AMF) en 1974. Ces contingents, couplés à des droits de douane élevés, protégeaient l'industrie du vêtement dans la Communauté européenne, aux États-Unis et dans d'autres pays développés contre la production des pays en développement à bas salaires. Ils étaient plus importants que les droits de douane pour deux raisons. La première est le principe économique selon lequel, toutes choses égales par ailleurs, les contingents sont plus restrictifs que les droits de douane. La seconde est que les contingents étaient répartis par pays et que, pour les pays qui n'étaient pas compétitifs dans ce domaine, ils étaient plus de nature à garantir l'accès à un marché visé par des restrictions qu'à limiter leur accès à un marché ouvert.

Au fil du temps, un système qui était destiné à l'origine à protéger les industries de textiles et de vêtements des pays développés – et qui continua à le faire jusqu'à l'élimination finale des contingents – a servi aussi l'objectif auxiliaire d'offrir une forme hybride de commerce administré et d'aide extérieure. Il permettait aux pays importateurs d'attribuer des contingents à leurs partenaires privilégiés, politique qui a été complétée par des arrangements préférentiels spéciaux à partir du milieu des années 1980. Qu'elles relèvent de programmes tels que l'Initiative concernant le bassin des Caraïbes (États-Unis) ou de l'ALE avec l'Amérique centrale et la République dominicaine qui remplaça ce programme, ces initiatives étaient assorties de règles d'origine qui encourageaient la coproduction. Le régime de contingents et de droits de douane préférentiels applicable aux vêtements finis importés du bassin des Caraïbes était subordonné à l'incorporation de tissus des États-Unis dans ces produits. Les États-Unis avaient des programmes analogues avec les pays bénéficiaires de la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique et de la Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins. De même, le programme TSA de l'Union européenne était assorti de règles d'origine strictes. Si les programmes de contingents pour les vêtements étaient devenus une forme d'aide extérieure, ces règles auraient été l'équivalent d'une aide liée.

L'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV) est un instrument du Cycle d'Uruguay qui remplaça l'AMF en éliminant progressivement le système de contingents de 1995 à 2005.

La disparition des contingents a fortement réduit la valeur du traitement préférentiel accordé aux pays en développement au titre de programmes tels que le TSA et la CBI, ainsi que des ACR négociés par les États-Unis et l'Union européenne à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Ces initiatives continuent d'accorder un traitement tarifaire préférentiel, lequel peut être très important pour des produits qui seraient assujettis sans cela à des droits de douane compris entre 15 % et 20 %, voire plus, mais avec la fin des contingents, les résultats sont beaucoup plus déterminés par la compétitivité du pays que par l'accès à des contingents. Dans certains cas, le respect des dispositions d'un accord préférentiel peut en fait réduire la compétitivité des importations en provenance du pays partenaire, notamment si la différence entre le prix des intrants conformes aux règles d'origine et celui des intrants achetés librement est supérieure à la marge de préférence entre le droit NPF et le taux préférentiel.

Le tableau 13.3 montre comment l'élimination progressive des contingents au titre de l'AMF a entraîné une consolidation du marché mondial des vêtements. Il indique les parts de marché détenues par les principaux fournisseurs cinq ans avant le début de l'élimination (1990), au milieu du processus (2000) et cinq après son achèvement (2010). Les économies mentionnées dans le tableau représentaient 47,0 % des exportations mondiales de vêtements en 1990, 58,3 % en 2000 et 64,9 % en 2010. En 1990, aucun pays ne détenait 10 % du marché mondial des vêtements. À l'époque, certains des pays en développement à revenu élevé d'Asie perdaient déjà des parts de marché, car il s'agit d'une industrie à forte intensité de main-d'œuvre dans laquelle les pays où les salaires sont plus élevés sont désavantagés. La plus forte baisse a été enregistrée à Hong Kong, Chine, qui était le deuxième producteur mondial (après la Chine) en 1990 et qui ne détenait plus qu'une part négligeable du marché mondial en 2010. D'autres producteurs qui avaient des parts de marché relativement élevées en 1990 ont perdu l'essentiel de leurs parts au cours des dix années suivantes, ou après 2000, tandis que d'autres ont conservé des parts à peu près stables durant toute la période. Un petit nombre de pays asiatiques ont enregistré une croissance rapide de leurs exportations en termes absolus et relatifs. La part de la Chine sur le marché mondial des vêtements a doublé entre 1990 et 2000, et de nouveau au cours de la décennie suivante.

Cette consolidation du marché des vêtements a créé un clivage entre différents groupes de PMA. Comme on l'a dit plus haut, la plupart des PMA d'Afrique subsaharienne bénéficient d'un accès de type FDSC au marché des États-Unis au titre de la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique, et Haïti en bénéficie au titre d'autres programmes, mais les États-Unis n'accordent pas de traitement préférentiel pour les vêtements importés des PMA asiatiques comme le Bangladesh et le Cambodge. Les propositions visant à étendre l'accès FDSC à tous les produits importés par les États-Unis en provenance de tous les PMA, par le biais de négociations à Genève ou d'initiatives législatives à Washington, créent une division entre les pays en développement d'Afrique (notamment les PMA de la région) et les PMA d'Asie. Le secteur des textiles et des vêtements n'est plus aussi encadré qu'à l'époque des contingents AMF, mais c'est toujours un domaine qui inspire des calculs à somme nulle et des manœuvres.

**Tableau 13.3.** Exportations de vêtements de certains Membres de l'OMC, 1990-2010

	1990		2000		2010	
	Valeur Milliers de \$EU	Part %	Valeur Milliers de \$EU	Part %	Valeur Milliers de \$EU	Part %
<b>Parts en augmentation</b>						
Chine	9 669	8,9	36 071	18,3	129 838	36,9
Bangladesh	643	0,6	5 067	2,6	15 660	4,5
Turquie	3 331	3,1	6 533	3,3	12 760	3,6
Inde	2 530	2,3	5 965	3,0	11 246	3,2
Viet Nam	–	–	1 821	0,9	10 839	3,1
<b>Parts stables</b>						
Pakistan	1 014	0,9	2 144	1,1	3 930	1,1
Malaisie	1 315	1,2	2 257	1,1	3 880	1,1
Tunisie	1 126	1,0	2 227	1,1	3 043	0,9
Six pays africains <sup>a</sup>	627	0,6	1 580	0,8	1 983	0,6
<b>Parts en baisse 2000-2010</b>						
Indonésie	1 646	1,5	4 734	2,4	6 820	1,9
États-Unis	2 565	2,4	8 629	4,4	4 694	1,3
Mexique	587	0,5	8 631	4,4	4 363	1,2
Sri Lanka	638	0,6	2 812	1,4	3 491	1,1
Cambodge	970	0,9	3 014	1,5	3 041	1,0
Honduras	64	0,1	2 275	1,2	2 915	0,8
El Salvador	184	0,2	1 673	0,8	1 697	0,5
<b>Parts en baisse 1990-2010</b>						
Thaïlande	2 817	2,6	3 759	1,9	4 300	1,2
Corée, République de	7 879	7,3	5 027	2,5	1 610	0,5
Taipei chinois	3 987	3,7	3 015	1,5	963	0,3
Hong Kong, Chine <sup>b</sup>	9 266	8,6	9 935	5,0	417	0,1

Source: Calculs effectués sur la base des données de l'OMC figurant à l'adresse [www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2011\\_e/section2\\_e/ii70.xls](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/section2_e/ii70.xls). Certaines données incluent des estimations du Secrétariat de l'OMC et/ou des exportations élevées en provenance de zones de transformation.

Notes: Les parts sont des pourcentages des exportations mondiales totales. <sup>a</sup>Les 6 pays africains sont les suivants: Botswana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Maurice et Swaziland. <sup>b</sup>Comprend uniquement les exportations de produits d'origine locale et non les réexportations. «Stable» signifie ici une variation (à la hausse ou à la baisse) ne dépassant pas 0,2 point de pourcentage d'une période à l'autre.

## Questions juridiques posées par la discrimination

Les questions juridiques posées par la discrimination partent d'un postulat simple: ces accords et programmes sont fondamentalement incompatibles avec la règle de base du système de l'OMC. L'article premier du GATT exige un traitement NPF inconditionnel et universel entre tous les Membres, mais les négociateurs du GATT de 1947, qui étaient politiquement réalistes, ont inscrit dans l'Accord quatre dispositions « politiques » permettant

de déroger à l'article premier et à d'autres règles. Ces dispositions autorisent une exception pour les mesures prises dans l'intérêt de la sécurité nationale (article XXI), permettent à un pays de ne pas reconnaître le statut d'un autre au GATT/à l'OMC (article XXXV<sup>12</sup> du GATT, aujourd'hui article XIII de l'Accord sur l'OMC), autorisent le maintien des arrangements préférentiels qui existaient en 1947 (énumérés dans les Annexes A à F du GATT) et prévoient la négociation de nouvelles préférences sous la forme d'ALE ou d'unions douanières (article XXIV).

Les ACR sont désormais autorisés et soumis à des disciplines au titre d'une série de règles, d'accords et de décisions de l'OMC. Outre l'article XXIV hérité du GATT et la Clause d'habilitation, il s'agit du Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1994, de l'article V de l'AGCS (équivalent pour les services de l'article XXIV du GATT) et, comme on le verra plus loin, du Mécanisme pour la transparence inauguré en 2006. En plus de ces éléments permanents du système juridique de l'OMC, les Membres peuvent accorder des dérogations pour des programmes préférentiels spécifiques.

Les avis ambivalents des économistes sur la discrimination, mentionnés plus haut, ont leur équivalent dans le droit et la diplomatie des ACR. D'une part, les instruments énumérés ci-dessus fixent les normes à respecter dans les ACR et imposent des conditions de transparence et de surveillance. D'autre part, ni les parties contractantes du GATT, ni les Membres de l'OMC n'ont jamais constaté qu'un ACR était incompatible avec les obligations des parties ou n'ont demandé à celles-ci d'abroger, de modifier ou de renégocier un accord. Pour dire les choses simplement, à l'OMC, chaque Membre est prêt à poser des questions sur les ACR de tout autre Membre, mais aucun ne veut établir un précédent en posant des questions qui risqueraient d'entraîner le rejet effectif d'un ACR – le leur ou celui d'un autre.

### ***Conditions à respecter dans les ACR***

Les termes de l'article XXIV du GATT établissent le cadre juridique qui réconcilie les ACR avec les principes généraux du GATT dont ils s'écartent. Les ACR sont admissibles s'ils remplissent deux conditions. La moins controversée est que les droits de douane et les réglementations commerciales appliqués aux pays tiers « lors de l'établissement » d'un ACR « ne seront pas, dans leur ensemble ... d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur » avant l'établissement de l'ACR. En pratique, cette disposition ne touche que les unions douanières. Ces arrangements peuvent parfois entraîner un relèvement des droits de douane appliqués aux importations en provenance des pays tiers, par exemple lorsqu'un nouveau pays adhère et relève les droits sur certains articles qui étaient précédemment inférieurs à ceux du tarif extérieur commun.<sup>13</sup> Les tierces parties doivent recevoir une compensation pour tout relèvement de droits par la réduction d'autres droits dans le TEC de l'union douanière. Des négociations sur ce type de compensation ont eu lieu, par exemple, après chaque nouvel élargissement de l'Union européenne, l'Union dans son ensemble « payant pour » l'adhésion d'un nouveau membre.

La condition plus controversée, énoncée à l'article XXIV:8 du GATT, est que les ALE et les unions douanières doivent éliminer «les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives ... pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs». Le problème est que le texte ne donne pas de définition ni de règle pour déterminer ce que signifie «l'essentiel». Des propositions ont bien été faites à diverses époques de l'histoire du GATT et de l'OMC pour clarifier cette disposition en énonçant des critères plus stricts en termes qualitatifs ou quantitatifs – en précisant, par exemple, un certain pourcentage de lignes tarifaires devant être visées ou un pourcentage du commerce total, ou une certaine combinaison de secteurs de produits –, mais aucune n'a été formellement adoptée. Les ACR ont donc été examinés au cas par cas, sans aucune ligne directrice précise, hormis les termes mêmes de l'article XXIV:8. La seule chose que l'on puisse dire avec certitude c'est que l'expression imprécise «l'essentiel» permet des exceptions. Les mêmes observations s'appliquent à la disposition correspondante de l'article V de l'AGCS.

Les positions prises par les pays au sujet de l'examen des ACR semblent obéir à deux règles très générales. La première est que les pays qui n'ont négocié aucun ACR ont plus tendance à avoir une interprétation stricte des dispositions de l'article XXIV et à critiquer, par exemple, l'exclusion globale de l'agriculture ou d'autres secteurs de la liste des produits visés. Cette règle générale est moins pertinente maintenant que tous les Membres de l'OMC ont conclu ou sont en train de négocier au moins un ACR. La seconde règle générale reste valable : les Membres ont tendance à interpréter les règles en fonction du type d'accords qu'ils négocient, mais ils peuvent avoir une vision plus stricte des accords des tierces parties qui s'écartent de leur propre modèle. Au-delà de ces généralités, Crawford et Lim (2011 : 8) résumant ainsi les positions des principaux acteurs :

[C]ertains Membres insistaient sur une interprétation plus stricte des disciplines du GATT, alors que d'autres préconisaient une approche plus souple. L'Australie, le Japon, Hong Kong, Chine, l'Inde, la Nouvelle-Zélande et, dans une moindre mesure, la Corée (c'est-à-dire l'Asie et l'Australasie) préconisaient une réglementation stricte, tandis que l'Argentine, le Brésil, le Canada, les CE et la Turquie avaient tendance à se montrer plus souples. Les États-Unis, quoique favorables à un examen plus approfondi de tous les ACR, ont généralement considéré que l'article XXIV du GATT et l'article V de l'AGCS prévoyaient déjà un ensemble équilibré de droits et d'obligations et devaient rester inchangés.

Il est vrai que les Membres examinent leurs ACR d'un œil critique, mais seulement jusqu'à un certain point. Ni les règles du GATT ni celles de l'OMC n'exigent que ces accords soient approuvés de manière formelle, mais elles n'autorisent pas non plus expressément le rejet des accords qui ne les respectent pas. «À l'époque du GATT», note Lacarte (2011 : 79), «seul l'accord entre la République tchèque et la Slovaquie a été unanimement considéré comme conforme à l'article XXIV», bien que «d'autres accords aient été approuvés avec des réserves». Les choses ne se sont pas améliorées avec l'OMC, puisque «aucun accord n'a été jugé conforme à l'article XXIV, de sorte que ces accords se trouvent dans une sorte de limbe juridique en attendant une approbation qui n'arrive jamais» et que «les gouvernements sont convenus tacitement de ne pas les contester» (*ibid.*).

### *Le Mécanisme pour la transparence*

Les Membres de l'OMC ne se sont pas écartés de la pratique du GATT laissant les ACR dans le flou, ni approuvés explicitement ni condamnés formellement, mais ils ont décidé de recueillir et d'examiner plus régulièrement les renseignements sur ces accords. Le Mécanisme pour la transparence, approuvé par le Conseil général à la fin de 2006,<sup>14</sup> prévoit l'annonce préalable de toute négociation sur un ACR, la notification des ACR négociés et leur examen par les Membres. Il rend le processus d'examen plus régulier. Alors qu'auparavant un groupe de travail devait être établi pour chaque ACR, et que la principale source d'information était les parties à l'accord, avec le nouveau mécanisme, le Secrétariat compile lui-même les renseignements sur chaque nouvel ACR et ceux-ci sont examinés par un comité permanent.

Ce mécanisme, prévu au paragraphe 29 de la Déclaration ministérielle de Doha, est le seul « résultat rapide » du cycle. Il est donc analogue à plus d'un titre au Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC), qui était un « résultat rapide » obtenu après l'examen à mi-parcours du Cycle d'Uruguay (voir le chapitre 8). Comme le MEPC, le Mécanisme pour la transparence vise à donner à l'ensemble des Membres des renseignements plus complets sur les pratiques commerciales de l'un ou l'autre d'entre eux. Mais il diffère du MEPC par le fait qu'il est centré sur un type de politique et n'est utilisé qu'en cas de besoin, au lieu de l'être sur la base d'un roulement. Ces deux mécanismes montrent que les Membres ont tendance à obtenir des résultats rapides dans un cycle uniquement sur des questions systémiques, et non sur des accords affectant directement le commerce.

Le processus du Mécanisme pour la transparence débute lorsque les parties à un ACR notifient l'accord au Secrétariat. Ce dernier établit alors une présentation factuelle, qui sert de base à un examen au Comité des accords commerciaux régionaux (CACR).<sup>15</sup> Les Membres peuvent poser des questions par écrit aux parties à l'accord, qui doivent normalement y répondre par écrit avant la réunion du CACR. Les parties doivent en outre notifier les changements qui influent sur la mise en œuvre de l'ACR, tels que l'adhésion d'un nouveau membre. Si l'accord vise aussi le commerce des services, les parties doivent présenter une notification additionnelle au titre de l'article V de l'AGCS.<sup>16</sup> Elles doivent également présenter à l'OMC un rapport sur la réalisation des engagements de libéralisation inscrits dans l'ACR à la fin de la période de mise en œuvre de l'accord.

Le Mécanisme pour la transparence prévoit le réexamen et la révision de ses termes. En 2011, le Président du Groupe de négociations sur les règles, Dennis Francis (Trinité-et-Tobago), a rendu compte des négociations sur les changements qu'il était proposé d'apporter au fonctionnement du Mécanisme. La plupart de ces propositions concernaient des questions marginales comme celle de savoir si les notifications devaient être faites conjointement par les parties à un ACR et quels délais devaient être fixés pour les différentes étapes du processus.<sup>17</sup> Le réexamen n'a donné lieu à aucune modification fondamentale du but et du fonctionnement du Mécanisme lui-même.

Le Mécanisme pour la transparence est complété par le Système d'information sur les accords commerciaux régionaux (SI-ACR), base de données couvrant tous les ACR notifiés.<sup>18</sup> Lancé en

2009, cet outil en ligne permet aux utilisateurs de rechercher et d'exporter les renseignements disponibles sur tout ACR notifié et sur le processus d'examen d'un ACR particulier. L'OMC a décidé en 2012 de créer un autre outil du même genre, la Base de données sur les arrangements commerciaux préférentiels,<sup>19</sup> qui contient des renseignements sur le traitement préférentiel accordé par les Membres au titre du SGP et d'autres programmes.

### *Dérogations et remise en cause du traitement préférentiel*

Le fondement juridique des programmes d'échanges préférentiels est différent de celui des ACR. Alors que l'article XXIV du GATT est un élément organique et permanent du système de l'OMC, les programmes préférentiels reposent sur des dérogations. La plus importante est la Clause d'habilitation de 1979, qui accorde une dérogation permanente pour le SGP. Les autres programmes préférentiels bénéficient de dérogations limitées dans le temps. Comme l'indique le tableau 13.4, sept dérogations accordées pendant la période du GATT et au début de la période de l'OMC ont expiré en 2013, et dix autres sont encore en vigueur. Certaines de ces dérogations sont des prorogations d'instruments antérieurs dont l'approbation peut remonter pour certains à 1948.

Alors que les Membres de l'OMC hésitent à contester directement leurs ACR, ils ne sont pas aussi réservés dans le cas des programmes d'échanges préférentiels. Outre les divergences de vues des PMA sur l'accès préférentiel au marché des vêtements des États-Unis, mentionnées plus haut, deux autres controverses peuvent être citées pour illustrer ce propos. Pendant plusieurs années, les États-Unis n'ont pas respecté, techniquement, leurs obligations dans le cadre de l'OMC en raison du retard dans l'octroi de dérogations nouvelles ou renouvelées qu'ils demandaient pour trois programmes préférentiels : la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique (AGOA), la Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins (ATPA) et la Loi relative au redressement économique du bassin des Caraïbes (CBERA). Une dérogation accordée pour la CBERA avait expiré à la fin de 2005, une autre accordée pour l'ATPA avait expiré à la fin de 2001, et l'AGOA n'était pas encore visée par une dérogation de l'OMC. Il a fallu attendre le 24 mars 2009 pour que le Conseil du commerce des marchandises convienne d'accorder ces dérogations. La principale difficulté était l'insistance du Paraguay pour figurer parmi les pays bénéficiaires de l'ATPA. Pour cela, il aurait fallu modifier la loi des États-Unis, qui désignait seulement la Colombie, l'Équateur, l'État plurinational de Bolivie et le Pérou comme bénéficiaires du programme. En 2008, un changement de gouvernement au Paraguay a amené le pays à retirer ses objections. L'État plurinational de Bolivie a également soulevé des objections lorsqu'il a été retiré de l'ATPA en 2008 et, pendant un temps, il a menacé de bloquer l'approbation de ces dérogations jusqu'à ce que son statut de bénéficiaire soit rétabli, mais il a fini par se joindre au consensus.

Un autre différend, plus conflictuel, a surgi au sujet du SGP de la CE, qui contenait des dispositions visant à promouvoir le respect des politiques en matière d'environnement, de travail et de lutte contre la drogue. Le règlement relatif au SGP appliqué de 1999 à 2001<sup>20</sup> prévoyait des incitations pour encourager les pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud

**Tableau 13.4. Dérogations de l'OMC pour des arrangements commerciaux préférentiels**

	Décision	Date d'expiration
<b>En vigueur</b>		
Préférences tarifaires en faveur des pays les moins avancés	15 juin 1999	30 juin 2019*
Traitement préférentiel pour les services et fournisseurs de services des pays les moins avancés	17 décembre 2011	17 décembre 2026
Canada – Programme CARIBCAN	14 octobre 1996	31 décembre 2013*
Union européenne – Accord de partenariat ACP–UE	14 novembre 2001	***
Union européenne – Application du traitement préférentiel autonome aux pays de la partie occidentale des Balkans	8 décembre 2000	31 décembre 2016*
Union européenne – Application du traitement préférentiel autonome à Moldova	7 mai 2008	31 décembre 2013
États-Unis – Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique	27 mai 2009	30 septembre 2015
États-Unis – Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins	14 octobre 1996	31 décembre 2014*
États-Unis – Loi relative au redressement économique du bassin des Caraïbes	15 novembre 1995	31 décembre 2014*
États-Unis – Ancien territoire sous tutelle des îles du Pacifique	8 septembre 1948	31 décembre 2016*
<b>Expiré</b>		
Communauté européenne/France – Arrangements commerciaux avec le Maroc	14 octobre 1996	**
Communauté européenne – Quatrième Convention ACP-CEE de Lomé	14 octobre 1996	29 février 2000
Communauté européenne – Régime transitoire de contingents tarifaires autonomes appliqués par les CE aux importations de bananes	14 novembre 2001	31 décembre 2005
Préférences communautaires applicables à l'Albanie, à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie, à l'ex-République yougoslave de Macédoine, au Monténégro et à la Serbie	28 juillet 2006	31 décembre 2011
Afrique du Sud – Paragraphe 4 de l'article premier du GATT de 1994	14 octobre 1996	31 décembre 1997
Suisse – Préférences applicables à l'Albanie et à la Bosnie-Herzégovine	18 juillet 2001	31 mars 2004
Turquie – Traitement préférentiel pour la Bosnie-Herzégovine	8 décembre 2000	31 décembre 2006

Source: Secrétariat de l'OMC.

Notes: La plupart de ces dérogations concernent l'article I:1 du GATT, mais certaines concernent aussi ou alternativement les articles I:4, XIII, XIII:1 et XIII:2. \*La dérogation originelle a expiré; la date d'expiration indiquée est pour un renouvellement ultérieur. \*\*Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ACR UE-Maroc. \*\*\*31 décembre 2007 ou au moment de l'entrée en vigueur de nouveau régime tarifaire de l'UE.

à coopérer à la lutte contre le trafic de stupéfiants, ainsi que des incitations en faveur des bénéficiaires du SGP qui incorporaient dans leurs lois les normes établies dans les conventions de l'Organisation internationale du Travail concernant le droit d'organisation et de négociation collective et l'âge minimal d'admission à l'emploi. Ce règlement prévoyait aussi une réduction des avantages pour les pays qui autorisaient l'esclavage ou le travail forcé, l'exportation de produits fabriqués dans les prisons, des contrôles douaniers insuffisants pour

la lutte contre le trafic de drogue ou le non-respect des conventions internationales sur le blanchiment d'argent ou des conventions internationales relatives à la conservation et à la gestion des ressources halieutiques.

En 2002, l'Inde a déposé une plainte devant l'Organe de règlement des différends, déclarant que ces conditions créaient des difficultés indues pour ses exportations et qu'elles étaient contraires aux engagements de la CE au titre de la Clause d'habilitation. En 2003, le Groupe spécial chargé du règlement du différend a statué contre le schéma SGP de la CE et, en 2004, l'Organe d'appel a confirmé en partie les constatations du Groupe spécial. D'une part, il convenait que le régime concernant les drogues n'était pas justifié au regard de la Clause d'habilitation, car il n'énonçait pas de critères objectifs qui permettraient à d'autres pays en développement touchés de manière semblable par le problème de la drogue d'être inclus en tant que bénéficiaires. D'autre part, l'Organe d'appel constatait aussi que toutes les différences de traitement tarifaire entre les bénéficiaires du SGP ne constituaient pas nécessairement un traitement discriminatoire, car la Clause d'habilitation autorisait l'octroi de préférences tarifaires différentes à des produits originaires de bénéficiaires du SGP différents pour autant que les préférences tarifaires pertinentes répondent de manière positive à un besoin du développement, des finances ou du commerce particulier et soient mises à la disposition de tous les bénéficiaires qui partagent ce besoin selon un critère objectif. En 2005, la Communauté européenne a abrogé les dispositions spéciales visant à lutter contre la production et le trafic de drogues et elle a promulgué un nouveau règlement conforme aux recommandations et décisions de l'ORD. L'Inde a exprimé des doutes et s'est réservé le droit de revenir sur cette question dans l'avenir.

Un analyste fait observer avec prudence qu'« il est difficile de dire dans quelle mesure cette affaire peut signifier le début d'une approche plus intrusive de la part des instances de l'OMC chargées du règlement des différends concernant l'utilisation de mesures commerciales unilatérales », car la décision « n'a des conséquences directes que pour le schéma SGP de l'UE » (Harrison, 2007 : 117). Il émet néanmoins l'hypothèse qu'elle peut marquer « l'avènement d'un « critère » juridique pour évaluer la légitimité d'une conditionnalité aux droits de l'homme dans les schémas SGP » et de considérer « cette conditionnalité comme légitime si les préférences étaient accordées, réexaminées et retirées sur la base des conventions internationales relatives aux droits de l'homme » (*ibid.* : 116).

## Aspects politiques des ACR

Dans son étude classique sur la première période du GATT, Patterson (1966: 4) faisait observer que « les arguments les plus persistants » en faveur des ACR et d'autres formes de discrimination de l'époque « étaient essentiellement politiques et non économiques ». On pourrait en dire autant des ACR à l'époque de l'OMC. Toutes les formes de discrimination sont intrinsèquement des initiatives politiques. Les ACR sont subtilement ou ouvertement politiques, et les objectifs stratégiques qui les inspirent peuvent être au mieux coopératifs et au pire coercitifs.

Cela ne veut pas dire que seuls les ACR sont politiques et que le système commercial multilatéral lui-même est dissocié de l'ordre international plus large dont il fait partie. Comme on l'a expliqué au chapitre 2, il est impossible de comprendre l'établissement et le développement du système du GATT ou son remplacement ultérieur par l'OMC sans prendre en considération la haute politique. L'augmentation de la discrimination dans le système commercial peut néanmoins être considérée comme une preuve supplémentaire des changements survenus dans la répartition mondiale du pouvoir. Il y a là une similitude avec les trajectoires suivies par le système commercial pendant l'hégémonie du Royaume-Uni puis pendant celle des États-Unis, avec une évolution comparable de leur manière de structurer leurs accords bilatéraux. Les traités que les Britanniques ont commencé à négocier en 1860 et les accords de réduction tarifaire que les États-Unis ont commencé à rechercher en 1934 contenaient des clauses NPF qui ont servi de base au système multilatéral à leur époque. Ces puissances hégémoniques se sont ensuite tournées vers des solutions discriminatoires quand leur compétitivité a diminué. À partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à la négociation des préférences impériales restrictives à la Conférence d'Ottawa en 1932, le Royaume-Uni est passé de la négociation d'accords bilatéraux non discriminatoires aux accords discriminatoires du Commonwealth qui risquaient de défaire ce qui avait été accompli. Les États-Unis, quant à eux, ont commencé à négocier des ALE au moment où il y avait de sérieux doutes sur leur compétitivité par rapport au Japon, et certains considèrent que la prolifération des ACR au cours des dernières décennies est un signe du déclin de l'intérêt des États-Unis à soutenir le système multilatéral.

Le lien entre le déclin relatif des États-Unis et l'augmentation de la discrimination dans le système fait depuis longtemps l'objet de vifs débats parmi les spécialistes des sciences politiques, dont la position collective sur les ACR peut être tout aussi ambivalente que celle des économistes et des juristes. « Bien que les données disponibles donnent à penser que [les arrangements commerciaux préférentiels] sont effectivement devenus plus fréquents à mesure que l'hégémonie reculait », notaient Mansfield et Milner (1999 : 620) dans un article paru au début de la période de l'OMC, « les avis divergent sur ce qui sous-tend cette relation, sur son lien avec les conséquences du régionalisme pour le bien-être et sur la question de savoir si le recul de l'hégémonie a eu une influence sur les épisodes antérieurs de régionalisme ». Les recherches menées par la suite n'ont pas résolu la question, les réponses apportées étant déterminées autant par la vision que l'on a du monde que par les données empiriques.

### *Les ACR comme instruments de haute politique*

Les différences entre les ALE et les unions douanières vont bien au-delà des droits de douane imposés aux tierces parties. Au premier abord, une union douanière semble être simplement un ALE auquel on a ajouté un tarif extérieur commun (TEC). Mais à partir de là, les différences augmentent. L'instauration d'un TEC peut être une première étape vers l'intégration plus étroite des politiques commerciales des membres, qui peut les conduire à agir en tant que bloc dans les négociations avec les pays tiers. Dans certains cas, l'union douanière peut être le précurseur d'une fusion en un seul pays. L'unification économique et

politique peut avoir lieu de façon simultanée (comme dans le cas de la Constitution des États-Unis de 1788)<sup>21</sup> ou par étapes (comme dans le cas du *Zollverein* allemand au XIX<sup>e</sup> siècle).<sup>22</sup> On peut considérer que l'Union européenne est engagée dans un processus analogue dans lequel l'unification économique précède une unification politique progressive, quoique incomplète.

Il y a quelques constantes historiques dans les approches des ACR observées dans différentes régions. Ces accords ont toujours eu leurs partisans en Europe et en Amérique latine, et depuis longtemps aussi au Moyen-Orient, mais ils ont été considérés avec méfiance par les États-Unis pendant des décennies et ils constituent un phénomène très nouveau en Asie. La France a proposé à maintes reprises l'intégration économique de l'Europe avant la Seconde Guerre mondiale afin d'apaiser les conflits économiques et politiques, et les dirigeants français ont continué à défendre cette idée alors même que la guerre faisait rage et qu'ils étaient en exil (Nations Unies, 1947 : 22-24). En 1944, à un moment où l'on aurait pu penser que les considérations de basse politique passaient à l'arrière-plan, le gouvernement français a demandé à la Société des Nations (également en exil) de réaliser une étude sur le problème de l'union douanière (*ibid.* : v). Les pays d'Amérique latine ont songé de temps en temps à conclure des ACR dans les décennies qui ont suivi leur indépendance, notamment pendant l'entre-deux-guerres. L'Argentine et le Chili ont fait de nombreuses propositions d'unions régionales dans les années 1920 et 1930, et plusieurs groupes de pays de la région ont conclu des accords bilatéraux ou sous-régionaux entre 1933 et 1943. Au Moyen-Orient, les ACR sont considérés comme un instrument de solidarité panarabe depuis la dissolution de l'Empire ottoman.

La position des États-Unis sur la discrimination pendant une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle découlait de leur opposition au système d'Ottawa. Mis à part trois arrangements préférentiels (avec Cuba, les Philippines et Porto Rico) hérités de la guerre hispano-américaine de 1899 et une nouvelle responsabilité endossée juste après la Seconde Guerre mondiale (le territoire sous tutelle des îles du Pacifique), les États-Unis ont conduit leurs échanges sur la base d'un traitement NPF strict dans les premières années du système du GATT. « Du début à la fin de la négociation de la Charte [de La Havane] et du [GATT] », notait Brown (1950 : 279), « le leadership des États-Unis était axé sur l'élimination des préférences ».

Les pays réunis après la guerre pour négocier la Charte de La Havane et le GATT étaient porteurs d'expériences et d'attentes différentes quant au rôle que des arrangements discriminatoires pourraient jouer dans le monde de l'après-guerre. La France, les pays d'Amérique latine et la République libanaise espéraient promouvoir des programmes d'intégration régionale, chacun insistant pour que soient adoptées des dispositions autorisant les arrangements régionaux. Aux yeux des négociateurs des États-Unis, la discrimination était aussi mauvaise que la protection, et, de ce fait, ils préconisaient une disposition NPF stricte. Le débat était centré sur la notion bien connue d'union douanière, mais « la délégation libanaise a proposé une approche totalement différente » en suggérant « que les membres soient autorisés à établir des « zones de libre-échange » dans lesquelles le commerce entre les participants serait presque entièrement libre, mais où il n'y aurait pas de tarif commun

unique à l'encontre des autres pays». Le concept d'ALE « a reçu le soutien enthousiaste de la France, car les Français souhaitaient voir des arrangements de ce genre en Europe », et « les États-Unis ont souscrit au principe général » (Brown, 1950 : 155-156). Le Chili était l'un des principaux défenseurs des exceptions régionales dans les discussions diplomatiques qui ont abouti à la Charte de La Havane et au GATT, « insistant fermement pour que soit adoptée une exception générale à la règle de la nation la plus favorisée qui permette aux pays d'Amérique latine de continuer à accorder des avantages particuliers à leurs voisins » (*Ibid.* : 72).

Une autre question apparentée a trait aux efforts faits par les grandes puissances non seulement pour négocier des ACR, mais aussi pour encourager l'intégration économique dans les régions où elles espèrent promouvoir la prospérité et la stabilité. Cela a été le cas des États-Unis après la Seconde Guerre mondiale, quand les impératifs des débuts de la guerre froide ont pris le pas sur leur opposition de longue date aux arrangements commerciaux discriminatoires. Bien que l'intégration en Europe occidentale puisse avoir pour eux un coût économique, ils avaient de bonnes raisons politiques de soutenir les mesures prises par l'Allemagne, la France et leurs voisins en vue de l'unité économique. Depuis, les dirigeants de l'Union européenne encouragent les pays d'autres régions à imiter leur démarche en faveur de la paix et de l'union politique par l'intégration économique.

La fin du colonialisme a donné une autre raison de négocier des ACR Nord-Sud, incitant les pays métropolitains à conclure des accords avec leurs anciennes colonies. L'ACR avec la République de Corée, entré en vigueur en 2011, est la seule exception à la règle générale selon laquelle tous les accords négociés par l'Union européenne jusqu'en 2012 l'ont été soit avec d'autres pays européens (tous candidats effectifs ou potentiels à l'adhésion), soit avec d'anciennes colonies ou d'anciens protectorats ou territoires sous mandat d'un ou plusieurs États membres de l'UE. Qu'ils aient fait partie autrefois des empires belge, britannique, espagnol, français ou portugais, la majorité des partenaires de l'Union européenne dans la négociation d'ACR jouissent d'une relation particulière avec leur ancienne métropole et, à travers elle, avec l'ensemble de l'Union. Mais ce scénario semble avoir pris fin au début de 2013 avec les négociations prévues avec les États-Unis et le Japon.<sup>23</sup> Quant au Japon, il a décidé de négocier un ALE avec le Pérou, sans doute en raison de la présence d'une importante diaspora dans ce pays.

Les ACR peuvent être un instrument de paix, mais aussi d'alliances. Quand les États-Unis ont commencé à négocier des accords de réduction tarifaire dans les années 1930, c'était principalement avec des pays qui allaient se joindre aux alliés ou les soutenir dans la guerre à venir et, durant ce conflit, Washington et Ottawa ont étudié la possibilité de conclure un accord de libre-échange. La négociation d'ALE est depuis longtemps associée aux objectifs des États-Unis au Moyen-Orient, qui sont à la fois de promouvoir la paix dans la région, de lutter contre le terrorisme et d'assurer la sécurité énergétique des États-Unis.<sup>24</sup> Le tout premier ALE a été négocié par les États-Unis avec Israël, et le quatrième avec la Jordanie (après le Canada et le Mexique). La place des ACR dans la politique des États-Unis à l'égard de cette région a grandi quand le Président George W. Bush (2003) a proposé l'«établissement d'une zone de libre-échange États-Unis-Moyen-Orient dans un délai de dix ans». Cette politique a conduit à la

conclusion d'ALE avec le Maroc, Oman et le Royaume de Bahreïn, à des négociations sans lendemain avec les Émirats arabes unis<sup>25</sup> et à l'exploration de négociations avec l'Égypte et l'État du Koweït. Même les négociations d'ALE avec des pays extérieurs au Moyen-Orient ont été liées à ces questions qui ont été un facteur dans la négociation de l'ALE avec l'Australie et dans la phase finale de celle de l'ALE avec le Chili.<sup>26</sup> Siracusa (2006 : 45) note, par exemple, que l'ALE États-Unis-Australie « a été considéré par beaucoup comme une récompense pour la loyauté de l'Australie dans la guerre contre le terrorisme ». <sup>27</sup> Neuf des 14 pays avec lesquels les États-Unis ont négocié des ALE entre 2003 et 2006 faisaient partie de la Coalition internationale contre l'Iraq ; 3 des 5 autres étaient des pays arabes ou à majorité musulmane modérés considérés comme des partenaires dans le processus de paix au Moyen-Orient.

Les ACR négociés par la Chine et le Taipei chinois avant 2010 se sont aussi heurtés à la question de la reconnaissance diplomatique de ces deux Membres de l'OMC. Leur concurrence a été particulièrement intense en Amérique latine (voir Erikson et Chen, 2007). La négociation d'une ALE entre la Chine et le Costa Rica, par exemple, « n'a démarré formellement qu'un an après que ce petit pays d'Amérique latine eut choisi l'alliance avec la Chine en rompant avec Taiwan » (Gao, 2010 : 9). Ces questions étaient également présentes dans les efforts faits par le Taipei chinois pour négocier un ALE avec le Paraguay en 2004. Ces efforts ont été compliqués par le fait que le Paraguay reconnaît le Taipei chinois, alors que ses partenaires du MERCOSUR reconnaissent la Chine (Bishop, 2004). La concurrence transdétroit concernant les ACR a diminué après la conclusion de l'Accord-cadre de coopération économique entre Beijing et Taipei en 2010. Cet ALE offre un cadre qui permet de penser que la Chine ne s'opposera plus à la négociation d'ALE entre le Taipei chinois et d'autres pays (Jennings, 2010).

### *Moyens de pression et relations dans le cadre des ACR*

Le fait que les grandes économies se concentrent sur la négociation d'ACR avec des pays plus petits obéit à une logique imparable. Du point de vue d'un petit pays relativement dépendant des échanges, un accord commercial est fondamentalement un accord sur le commerce. Pour lui, les partenaires les plus intéressants sont généralement, soit ses voisins immédiats, soit les principaux marchés de la région ou du monde. Mais, pour les grands pays qui dépendent moins des échanges, le fait de contourner les autres acteurs importants répond à un précepte fondamental de la gouvernance économique : la capacité d'un pays d'utiliser les ACR à des fins non économiques est plus grande lorsque la relation est asymétrique. Là encore, Jacob Viner a noté très tôt les différences. Dans son étude sur l'histoire des unions douanières, il fait l'analyse suivante :

Parmi les actes les plus sérieux impliquant une grande puissance et un petit pays ou plusieurs petits pays, il semble que, pour la grande puissance, les objectifs importants aient été sans exception d'ordre politique, tandis que les conséquences économiques des unions douanières étaient considérées sans enthousiasme, voire même acceptées uniquement comme le prix à payer pour atteindre un but politique. Par contre, les petits pays envisageant une union douanière avec des

grandes puissances s'intéressaient seulement aux conséquences économiques considérant que les aspects politiques comportaient des risques qu'ils allaient devoir accepter pour bénéficier des avantages économiques auxquels ils étaient malheureusement associés (Viner, 1950 : 91-92).

Avant Viner, Albert Hirschman avait souligné que la discrimination pouvait être un moyen par lequel les grands États cherchaient délibérément à accroître la dépendance des petits à leur égard. Dans son étude classique sur la politique commerciale de l'Allemagne nazie, il a généralisé à partir de cet exemple particulier pour avancer que, « dans un monde comportant de nombreux États souverains, [c'est] un principe élémentaire de la politique de puissance d'un État que de *détourner ses échanges des grands États commerçants vers les petits* » (Hirschman, 1945 : 31 ; italique dans l'original). Selon lui, la dépendance accrue du petit pays à l'égard du grand n'est pas simplement un fait ordinaire de la vie économique, c'est un facteur que le grand pays cherchera à magnifier sur le plan économique pour l'exploiter politiquement.

Cette rencontre entre la haute politique et la basse politique soulève parfois des questions importantes au niveau stratégique et peut déboucher sur des échanges tactiques plus brefs. Cela peut être illustré par un épisode de la Conférence ministérielle de Doha, dans lequel le Chili et les États-Unis avaient des positions très différentes sur les négociations envisagées au sujet des règles antidumping (voir le chapitre 11). Les négociateurs des États-Unis espéraient que l'ALE États-Unis-Chili, alors en négociation, leur offrirait un moyen de pression sur leurs homologues chiliens. Il y avait déjà eu quelques altercations sur la question antidumping entre l'Ambassadeur Robert Zoellick et les délégations chilienne et sud-africaine, quand M. Zoellick chargea un de ses responsables de s'en occuper. Comme Alejandro Jara s'en est souvenu par la suite, ce responsable américain

appela l'Ambassadeur du Chili à Washington, qui lui-même appela ... le Président [chilien] Lagos en disant : « Voilà ce qui se passe : le Chili a une position très claire, et les États-Unis ne sont pas d'accord, ils en demandent trop sur l'antidumping, etc. etc. etc., et cela met en danger l'accord de libre-échange entre les États-Unis et le Chili. » Or, il se trouve que ... l'un des principaux membres de l'équipe était le fils de Lagos, qui parla alors avec son père en ma présence et lui expliqua la situation. Son père se mit à rire et dit : « Ah bon, c'est comme ça ? Bien, d'accord. Pas de problème. On continue. Et transmets mes salutations à Alejandro et dis-lui de ne pas s'inquiéter. » Voilà ! Nous avons donc négocié le mandat.<sup>28</sup>

Ces deux pays se sont de nouveau affrontés à la Conférence ministérielle de Cancún, cette fois sur les questions agricoles, mais c'était deux mois après que le Congrès des États-Unis eut approuvé la législation d'application de l'ALE et que le Président Bush l'eut signée.<sup>29</sup> Le Chili était alors membre de la coalition du G-20 qui s'opposait à la position des États-Unis et de l'UE sur l'agriculture (voir le chapitre 12), et M. Zoellick s'était fixé comme priorité de briser cette coalition. Pour cela, il a proposé aux membres de ce groupe de négocier des ALE, et il l'a fait avec un certain succès : la Colombie, le Costa Rica et El Salvador ont accepté l'offre américaine et ont quitté la coalition du G-20.<sup>30</sup> Les États-Unis espéraient aussi persuader le Chili et le

Mexique de la quitter, mais le Mexique avait déjà son ALE en main, et le Chili en était très près. Ces deux pays étaient donc en meilleure position pour détourner d'éventuelles tentatives de persuasion ou de pression. Les épisodes parallèles de 2001 et 2003 tendent à montrer que, même si la négociation d'un ALE peut donner au grand partenaire l'occasion de faire pression sur le petit, le résultat n'est pas toujours acquis et que, de plus, la période propice est limitée à celle où l'accord est en négociation et attend d'être approuvé. Une fois l'accord entré en vigueur, la menace de l'abroger ne sera crédible qu'au prix d'un affrontement majeur. Cependant, si Hirschman a raison de dire que la discrimination aboutit à long terme à une plus grande dépendance du petit pays à l'égard du grand, la négociation d'un ACR – si elle conduit effectivement à une augmentation des échanges et des investissements entre les partenaires – peut avoir un effet plus subtil au cours du temps en modifiant la façon dont le petit pays perçoit ses intérêts et ses options.

## Relation entre les ACR, les préférences et le système multilatéral

Depuis plus d'un demi-siècle, les économistes, les juristes, les spécialistes des sciences politiques, les négociateurs et les décideurs débattent de l'incidence des accords discriminatoires sur le multilatéralisme. Du côté positif, les ACR peuvent constituer en quelque sorte un acompte qui sera ensuite pris en compte, en tout ou en partie, dans leurs engagements au niveau multilatéral, et ils créent aussi des précédents pour l'inclusion de nouvelles questions dans le champ de la politique commerciale. Du côté négatif, la prolifération des ACR peut accentuer la balkanisation du système commercial, la multiplication de règles d'origine concurrentes et la création de marchés captifs soutenus par des groupes d'intérêts nationaux qui cherchent plus à préserver les arrangements préférentiels existants qu'à promouvoir de nouveaux accords mondiaux. Certains spécialistes d'économie politique considèrent que, dans l'ensemble, les accords discriminatoires apportent plus au système commercial qu'ils ne lui enlèvent et que les ACR sont donc avantageux (voir, par exemple, Schott, 1989). D'autres soutiennent que la discrimination peut servir à faire avancer des questions qui, sans cela, ne bougeraient pas (Oye, 1992 ; Rhodes, 1993) et peut faciliter l'application des accords (Yarbrough et Yarbrough, 1986). En revanche, les détracteurs affirment que les avantages économiques de la libéralisation discriminatoire arrivent très loin derrière ceux du multilatéralisme (Bhagwati et Panagariya, 1996), et certains soutiennent que le risque d'abus fait du terme même de « bilatéralisme » un synonyme virtuel de « protectionnisme » (Krueger, 1995). Certains détracteurs associent les formes discriminatoires de politique commerciale à l'exploitation des petits et les pauvres par les grands et les riches, au renforcement de la dépendance et même à la guerre économique (Hirschman, 1945 ; Diebold, 1988).

### *Libéralisation compétitive*

La libéralisation compétitive est une stratégie qui menace les négociations bilatérales, régionales et multilatérales en tant qu'étapes progressives vers l'objectif partagé d'ouverture des marchés. Elle peut être poursuivie de deux manières. L'une est un processus plus

coopératif, dans lequel un pays encourage ses partenaires commerciaux à s'associer au mouvement pour bénéficier du meilleur accès au marché le plus grand le plus tôt possible. Rien ne garantit dans ce cas que l'accès préférentiel offert par un ACR sera exclusif; ses marges de préférence seront diluées par la négociation ultérieure d'accords similaires au niveau régional et elles seront encore érodées par les accords multilatéraux espérés. L'autre approche est plus conflictuelle et consiste à menacer les partenaires réels ou potentiels en leur disant que s'ils ne négocient pas les questions et les accords proposés par le pays au niveau multilatéral, ils risquent de rester à l'écart lorsqu'il se tournera vers des solutions bilatérales et régionales.

La variante plus stricte de cette stratégie date de la dernière période du GATT et faisait partie des efforts déployés par les États-Unis pour faire avancer ce qu'on appelait alors les «nouvelles questions», c'est-à-dire les services, les droits de propriété intellectuelle et l'investissement. Ce n'est pas un hasard si les négociations sur l'ALE États-Unis-Canada (commencées en 1986 et conclues en 1988), puis sur l'ALENA (commencées en 1991, achevées en 1992 et révisées en 1993) ont eu lieu, respectivement, au début et à la fin du Cycle d'Uruguay. Le premier de ces ALE était destiné, dans l'esprit des responsables politiques américains, non seulement à régir la relation commerciale bilatérale la plus importante du monde, mais aussi à créer des précédents importants pour le système multilatéral. Le second a montré que ces mêmes questions pouvaient être négociées dans le cadre d'un accord Nord-Sud. La première étape de la stratégie des États-Unis a consisté à répondre aux préoccupations des responsables du commerce canadiens face à l'apparente orientation protectionniste de Washington, qui recourait davantage à la législation sur les mesures correctives commerciales, en acceptant de négocier un ALE pour autant qu'il remplisse les conditions posées par les États-Unis. «L'Administration américaine est disposée à étudier nos objectifs clés» concernant les lois relatives aux mesures correctives commerciales et d'autres sujets», a indiqué alors le Ministère des affaires extérieures du Canada (1985 :5), «aussi longtemps que nous sommes disposés à étudier ses objectifs clés» sur des questions telles que les services. L'ouverture de ces pourparlers bilatéraux a signalé aux autres pays du GATT que les États-Unis étaient prêts à conclure des accords bilatéraux si le nouveau cycle proposé n'incluait pas les nouvelles questions. Le Cycle d'Uruguay a été lancé quatre mois après le début des pourparlers bilatéraux en mai 1986.

James Baker, Secrétaire au Trésor dans l'administration Reagan et Secrétaire d'État dans l'administration George H.W. Bush, a réitéré la menace de recourir aux accords bilatéraux après la fin des négociations entre les États-Unis et le Canada en 1988. Voici ce qu'il a écrit :

Nous espérons que cette libéralisation, si elle est possible, aura lieu au cours du Cycle d'Uruguay. Si elle n'est pas possible, nous pourrions envisager une approche du type «club de libéralisation du marché» par la conclusion d'arrangements minilatéraux ou d'une série d'accords bilatéraux ... Les autres pays doivent reconnaître que les États-Unis concevront des moyens de développer les échanges – avec ou sans eux. S'ils décident de ne pas ouvrir leurs marchés, ils n'en retireront pas les avantages (Baker, 1988).

Lorsqu'il a été nommé Représentant des États-Unis pour les questions commerciales, M. Zoellick a d'abord opté pour la version coopérative de la stratégie de libéralisation compétitive. Il a déclaré en 2002 que les États-Unis cherchaient à « créer une concurrence dans la libéralisation, en plaçant l'Amérique au cœur d'un réseau d'initiatives visant à ouvrir les marchés », en avançant « avec les pays qui sont prêts » et en faisant pression sur les autres pour qu'ils suivent (cité dans Destler, 2005 : 299-300). Cette approche a plu aux libre-échangistes, qui approuvaient le cycle de négociations ascendant. « [Les] préférences accordées sur le marché des États-Unis dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain incitent les autres pays d'Amérique latine à créer une Zone de libre-échange des Amériques », fit observer Bergsten (2002) « et une ZLEA stimulera elle-même le Cycle de Doha ».

Les États-Unis ont poursuivi cette stratégie après le revers subi par le Cycle de Doha à la Conférence ministérielle de Cancún en 2003, mais ils l'ont fait de façon plus tranchante. Faisant une distinction entre ce qu'il appelait les pays « qui peuvent » et ceux qui « ne veulent pas », M. Zoellick s'est dit écœuré par « la transformation de l'OMC en une tribune offerte à la politique de la contestation ». Après avoir poussé pendant deux ans à « l'ouverture des marchés au niveau mondial, dans notre hémisphère et dans les sous-régions ou les pays individuels », les États-Unis n'attendaient pas plus longtemps pour « avancer vers le libre-échange avec les pays qui peuvent » (Zoellick, 2003 : 3). C'est à ce moment-là que les États-Unis ont accéléré les négociations sur les ALE. Au début de 2003, ils avaient des ALE en place ou en préparation avec seulement 5 partenaires ; dans les 3 années suivantes, ils ont engagé des négociations avec 22 pays et les ont conclues avec 14 d'entre eux.

Quel a été le résultat de la stratégie de libéralisation compétitive ? Les faits semblent indiquer que la conclusion d'accords bilatéraux encourage à en conclure d'autres. Solís et Katada (2009 : 15), par exemple, avancent l'hypothèse de la « diffusion » avec deux variantes : l'émulation (« [I]es pays copient la politique en matière d'ALE de ceux qui leur ressemblent du point de vue socioculturel »), et la concurrence (« [I]es pays contrecarrent la politique en matière d'ALE de leurs concurrents »). Il est beaucoup plus difficile de dire si les petits accords encouragent effectivement la conclusion d'accords plus larges au niveau régional, puis multilatéral. Avec le temps, les négociations se sont enlisées. Les négociations sur la ZLEA étaient quasiment au point mort en 2003 ; les progrès se sont également ralentis dans le cadre du Forum de Coopération économique Asie-Pacifique, et le Cycle de Doha a marqué le pas à peu près au même moment. Les critiques de la stratégie se sont alors multipliées. « [S]i le multilatéralisme et les grandes initiatives commerciales régionales sont dans l'impasse », firent observer Evenett et Meier (2007 : 27), « cela veut peut-être dire que la libéralisation compétitive n'est guère plus qu'un opportunisme bilatéral déguisé en grand principe avec un narratif apparemment convaincant ».

Il n'est pas aisé de faire la part entre la viabilité de la stratégie et les difficultés du moment. Les conséquences peuvent dépendre beaucoup de la manière dont le petit partenaire d'un ACR considère le but de l'accord, et il y a de nombreux exemples de pays qui poursuivent activement une approche des négociations commerciales du type « tout ce qui précède ».

Prenons le cas du Canada qui, dans la dernière période du GATT, ne considérait en aucun cas les ACR avec son voisin comme un substitut du multilatéralisme : Ottawa proposa la création de l'OMC dans l'intervalle entre ses négociations bilatérales et trilatérales avec les États-Unis (voir le chapitre 2). Les diplomates d'autres pays qui négocient des ACR multiples insistent sur le fait qu'ils considèrent ces accords et l'OMC comme complémentaires. Ils soulignent qu'ils ont besoin de la protection de l'OMC, car elle offre un environnement juridique plus sûr que si leurs relations avec leurs grands partenaires étaient uniquement déterminées par les termes de leurs ALE, qu'ils espèrent que l'OMC pourra être le lieu de nouveaux engagements sur des questions telles que les subventions agricoles ou la réforme des lois sur les mesures correctives commerciales, qui ne peuvent pas être traitées efficacement dans des accords bilatéraux, que leur soutien à l'OMC démontre leur engagement envers les pays en développement et qu'ils sont philosophiquement attachés aux principes du droit international et de la gouvernance internationale en général, et au système commercial multilatéral en particulier.

Cette vision positive est plus courante parmi les pays développés de taille moyenne, comme le Canada et la Suisse, et parmi les pays à revenu intermédiaire, comme le Chili, le Costa Rica, le Mexique et Singapour, que parmi les petits pays pauvres. Dans ces derniers, le multilatéralisme et la non-discrimination sont souvent considérés comme des substituts plutôt que comme des compléments des ACR et des ACPr, et les pays pauvres et moins compétitifs préfèrent généralement ces options discriminatoires aux accords mondiaux. L'érosion des préférences est une préoccupation majeure pour ces pays, dont les responsables politiques craignent que les accords multilatéraux qui réduisent les droits NPF réduisent aussi les marges de préférence dont leurs exportateurs bénéficient au titre de divers programmes et accords. C'est un point sur lequel nous reviendrons plus loin.

### *Les ACR comme précédents et comme position de repli*

Les ALE ne sont pas simplement des modèles réduits des accords commerciaux multilatéraux ; ils adoptent par nécessité des approches qualitativement différentes de plusieurs des sujets qu'ils traitent. Sur certaines questions, un ACR peut aller plus loin que l'OMC et, sur d'autres, il peut faire moins ; et certaines questions peuvent figurer dans un ACR alors qu'elles ne sont pas encore abordées dans le système de l'OMC.

Sur la question la plus traditionnelle, un ACR va par définition plus loin que l'OMC : là où le système multilatéral s'efforce de réduire la plupart des droits de douane et d'en éliminer certains, l'ACR les élimine pratiquement tous. Les engagements en matière d'accès aux marchés pour les services sont plus complexes en raison de leur dilution dans les listes de l'AGCS. Les concessions inscrites dans les ACR sont souvent plus libérales que les engagements pris au titre de l'AGCS, à la fois parce que ces accords vont généralement plus loin que l'AGCS et sont négociés de manière différente,<sup>31</sup> mais il peut être difficile de déterminer si la différence est théorique ou réelle.<sup>32</sup> On ne voit pas toujours clairement si la libéralisation offerte aux partenaires de l'ACR leur est réservée. Pour des raisons pratiques, les autorités de réglementation peuvent juger nécessaire d'étendre les mesures de

libéralisation convenues dans un ACR aux fournisseurs de services de toutes les parties, ne serait-ce que *de facto*. D'autres questions sont beaucoup mieux traitées dans un accord multilatéral que dans un ACR. C'est très clairement le cas des subventions à la production agricole, en raison simplement de la manière dont elles fonctionnent : alors qu'il est assez simple de faire une discrimination entre partenaires dans l'application de droits de douane aux importations, il n'y a aucun moyen pratique de limiter l'impact des subventions à la production à certains pays et d'en dispenser d'autres.

Il y a une troisième série de questions : celles que les Membres de l'OMC ne souhaitent peut-être pas aborder dans des négociations multilatérales, mais que certains d'entre eux peuvent aborder dans la négociation d'ACR. Il existe plusieurs variations sur ce thème. Par exemple, le demandeur sur une question nouvelle peut utiliser l'ACR comme un « laboratoire de politique », pour montrer aux autres Membres comment cette question pourrait être traitée au niveau multilatéral. Ou bien, le demandeur qui a essuyé un refus au niveau multilatéral peut chercher à obtenir satisfaction dans des négociations bilatérales et régionales. Cette variante n'exclut pas un retour à la première. Il se peut que la résistance à l'OMC s'atténue, ce qui permet d'incorporer dans un accord mondial les précédents établis dans la négociation d'ACR. Une autre approche consistera à poursuivre ces initiatives de manière complémentaire, en fixant un certain niveau d'engagements à l'OMC et en prenant des engagements plus stricts dans l'ACR.

**Tableau 13.5. Questions visées par certains ALE de l'Union européenne et des États-Unis**

	ALE de l'Union européenne					ALE des États-Unis		
	Andorre 1991	Tunisie 1995	Chili 2002	Corée, Rép. de 2010	Israël 1985	ALENA 1993	Chili 2003	Corée, Rép. de 2007
<b>Questions relatives au Cycle d'Uruguay</b>								
Propriété intellectuelle	–	●	●	●	○	●	●	●
Services	–	●	●	●	○	●	●	●
<b>Questions de Singapour</b>								
Politique de la concurrence	–	●	●	●	–	●	●	●
Marchés publics	–	○	●	●	○	●	●	●
Investissement	–	○	○	●	○	●	●	●
Facilitation des échanges	–	○	○	●	–	●	●	●
<b>Autres questions</b>								
Droits du travail	–	–	○	○	–	●	●	●
Environnement	–	○	○	●	–	●	●	●
Commerce électronique	–	–	○	●	–	–	●	●
Indications géographiques	–	○	○	○	–	○	○	○

Note : Les années indiquent la date de signature.

● = Chapitre complet, annexe, appendice ou autre section ou accord annexe consacrés au sujet.

○ = Un ou plusieurs articles complets consacrés au sujet.

○ = Sujet visé d'une autre manière (par exemple, mention dans un article traitant d'un sujet connexe).

– = Sujet non visé.

La première de ces séquences est bien illustrée par l'approche adoptée par les États-Unis dans les années 1980 à l'égard de ce qui était alors considéré comme de nouvelles questions, à savoir l'investissement, les services et les droits de propriété intellectuelle. Alors que les relations commerciales entre les États-Unis et Israël étaient relativement limitées en 1985, les précédents établis par l'ALE négocié cette année-là ont été importants. Cet accord a été le premier qui traite des nouvelles questions, et il précédait d'un an le lancement du Cycle d'Uruguay. Les ACR ultérieurs des États-Unis ont considérablement élargi cette tête de pont, comme le montre le tableau 13.5, tout en établissant des précédents pour d'autres nouvelles questions. L'expansion des ACR de l'UE est plus claire encore, la portée de ces accords s'élargissant et s'approfondissant à chaque fois. Les données présentées dans le tableau 13.5 montrent que les ACR ont offert à Bruxelles un autre moyen de promouvoir les questions dites de Singapour – politique de la concurrence, marchés publics, investissement et facilitation des échanges – après en avoir retiré trois de la table des négociations du Cycle de Doha. La plupart des ALE conclus par l'Union européenne et les États-Unis après Cancún comprennent non seulement les questions de Singapour, mais aussi d'autres sujets qui ne sont jamais arrivés sur la table des négociations de Doha, notamment le travail et l'environnement.

Quelles sont les implications pour l'OMC de ces engagements « OMC-plus » ? La réponse dépend en partie de la manière dont on considère les différentes questions. Comme on l'a vu au chapitre 10, la question des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et de la santé publique est l'une des plus controversées de la politique commerciale contemporaine. Elle apparaît notamment dans les dispositions « ADPIC-plus » que les États-Unis cherchent à insérer dans leurs ALE. Ces dispositions comprennent des règles qui (entre autres) élargissent la protection de la propriété intellectuelle à un plus grand nombre de domaines, renforcent les moyens de faire respecter les droits et réduisent les flexibilités et le traitement spécial et différencié accordés aux pays en développement (Mercurio, 2006). Cette pratique a amené Bhala (2007) à qualifier la stratégie des États-Unis d'« impérialisme compétitif ». Shaffer (2005b : 133-34) a décrit cette stratégie en termes moins provocants :

Les États-Unis et l'UE accroissent leurs moyens de pression dans les négociations multilatérales à l'OMC en changeant d'enceinte de négociation. Ils jouent les pays les uns contre les autres en engageant simultanément des négociations bilatérales et régionales, menaçant de refuser à certains pays les avantages qu'ils offrent à d'autres. Il se peut que les États plus faibles acceptent les demandes des États-Unis et de l'UE dans le cadre d'un accord bilatéral afin de gagner ou de conserver un accès à leurs marchés et, ce faisant, d'obtenir un avantage sur des pays en développement concurrents.

D'autres spécialistes du commerce ont une vision plus positive de la manière dont les Accords de l'OMC et les ACR peuvent renforcer les disciplines. Cernat et Laird (2005) observent que les règles multilatérales peuvent servir à « ancrer » les politiques afin d'éviter la discrimination et les marches arrière dans les ACR, et que les ACR peuvent être un « mécanisme de transfert

des politiques» vers le système multilatéral en introduisant des règles nouvelles ou plus ambitieuses qui n'étaient pas au programme de l'OMC. «[L]es politiques en matière d'investissement et de concurrence sont des domaines dans lesquels les ACR sont allés plus loin que le système de l'OMC, tandis que les évolutions concernant les services au niveau de l'OMC ont été influencées par les progrès réalisés dans le cadre de l'ALENA et de l'UE.» (*Ibid.*: 73.)

La question dépend beaucoup du degré d'ambition des ACR, les accords Nord-Nord étant généralement plus profonds, donc moins susceptibles de retour en arrière, que les accords Sud-Sud. Sur ce point, l'ancienne Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales, Susan Schwab, a critiqué «la négociation d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux souvent de qualité inférieure ... qui affaiblissent le soutien et la volonté politique en faveur d'un accord multilatéral solide parmi les autres pays» (Schwab, 2011 : 112). Selon cet argument, c'est la qualité et non la quantité des ACR qui nuit le plus à l'intégrité du système commercial multilatéral. Les négociateurs du Partenariat transpacifique (PTP) qualifient l'initiative d'« accord commercial du XXI<sup>e</sup> siècle », espérant qu'il établira de nouveaux précédents qui seront repris dans les Accords de l'OMC ou dans d'autres accords bilatéraux et régionaux. L'un de ces négociateurs est l'ancien Directeur général de l'OMC Mike Moore, autrefois critique à l'égard des accords discriminatoires, mais qui en est venu à penser qu'en raison du blocage du Cycle de Doha, son pays devait « faire ce qu'il faut ». Il espère qu'« avec le PTP, nous trouverons des modèles qui pourront être repris à Genève concernant [les entreprises d'État], la propriété intellectuelle, la facilitation des échanges et beaucoup d'autres questions, et qui pourront être utiles à l'OMC ».<sup>33</sup>

La position des pays en développement sur les nouvelles questions à l'OMC peut être influencée par les ACR qu'ils négocient. Un pays qui a négocié durement sur les nouvelles questions pendant la négociation d'un ACR, mais qui a été finalement convaincu de prendre des engagements, que ce soit par la force des arguments ou grâce à des concessions obtenues dans d'autres domaines, sera peut-être moins enclin à s'opposer par la suite à ce que ces questions soient incluses dans les négociations multilatérales. « Une fois qu'un pays en développement a accepté ces demandes », observe Shaffer (2005b : 133-34), « il est plus favorable à leur application multilatérale, par exemple en ce qui concerne la protection de la propriété intellectuelle, de façon à ne pas être désavantagé par rapport aux pays en développement concurrents dans ce domaine particulier ». Cela semble avoir été le cas pour des pays comme le Chili et le Mexique, qui avaient des points de vue assez différents avant et après la conclusion de leurs ALE avec l'Union européenne et les États-Unis.

### *Érosion des préférences*

Tous les pays ne voient pas une complémentarité entre la discrimination et le multilatéralisme, et certains cherchent plus à conserver les marges de préférence dont ils bénéficient au titre d'ACR et de programmes préférentiels qu'à négocier de nouveaux accords à l'OMC. Les pays qui prennent des initiatives en matière de commerce préférentiel « sont à la recherche de rentes économiques résultant du détournement d'échanges associé aux préférences

commerciales (ou à la discrimination)», observe Andriamananjara (2003: i), et comme «la libéralisation multilatérale des échanges réduit ces rentes, [elle] risque de se heurter à la résistance des membres de blocs préférentiels ayant pour effet de détourner les échanges». Certains pays en développement considèrent que le multilatéralisme menace leurs marges de préférence et, inversement, les efforts qu'ils font pour conserver ces marges peuvent constituer une menace pour les négociations multilatérales. Ces préoccupations sont particulièrement vives parmi les petits pays pauvres qui négocient généralement peu d'ACR en dehors de leur propre région et comptent sur les programmes préférentiels pour accéder aux marchés des pays développés. L'érosion des préférences est une préoccupation particulièrement importante pour les pays du G-90.

Les études divergent sur la gravité du problème. Bouët *et al.* (2005) constatent que la menace d'érosion des préférences due au Cycle de Doha est réelle dans la mesure où les préférences commerciales jouent un rôle important dans le système commercial mondial, et notamment dans les politiques des pays riches en faveur des pauvres. D'autres considèrent les secteurs spécifiques en cause et jugent le problème moins redoutable. «Le nombre de pays qui risquent d'y perdre beaucoup est relativement faible, selon Milner *et al.* (2009: 8), et ces pertes sont généralement liées à des produits spécifiques.» Low *et al.* (2005) concluent que les secteurs les plus exposés à l'érosion des préférences sont les textiles et les vêtements, les poissons et les produits de la pêche, le cuir et les articles en cuir, les machines électriques, et le bois et les articles en bois.<sup>34</sup> Plusieurs autres études concluent que l'érosion des préférences est un problème moins grave pour les programmes préférentiels que pour les ACR, pour la simple raison que les avantages de ces programmes sont généralement modestes. Francois *et al.* (2005) constatent que les préférences ont tendance à être sous-utilisées en raison des contraintes administratives, ce qui réduit considérablement leur valeur et l'ampleur du coût de leur érosion. Amiti et Romalis (2007) affirment que l'accès préférentiel effectivement accordé à de nombreux pays en développement dans le cadre des programmes préférentiels existants est moins généreux qu'il n'y paraît, car les produits visés sont peu nombreux et les règles d'origine sont complexes, et que la réduction des droits de douane sur une base NPF peut compenser les pertes dues à l'érosion des préférences et entraîner un accroissement net de l'accès aux marchés. Un moyen de remédier à l'érosion des préférences est d'offrir une forme de compensation aux pays les plus touchés. Hoekman et Prowse (2005: 21) estiment que le problème de l'érosion des préférences exige une solution multilatérale «dans la mesure où la meilleure manière d'effectuer les transferts financiers nécessaires est d'utiliser les mécanismes existants d'aide multilatérale» (comme ceux du Cadre intégré renforcé), mais que le financement devrait être déterminé au niveau bilatéral.

## Notes finales

---

- 1 Toutes les données sur les ACR présentées ici sont tirées du Système d'information sur les accords commerciaux régionaux (SI-ACR) figurant à l'adresse <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>, qui s'appuie lui-même sur les renseignements communiqués par les Membres au Secrétariat. Ce système n'inclut pas les ACR qui, pour une raison ou pour une autre, n'ont pas été notifiés.
- 2 Données de l'OMC figurant à l'adresse: [www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2012\\_e/section1\\_e/i08.xls](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/section1_e/i08.xls).
- 3 Certains accords entre l'Union européenne et ses partenaires prennent la forme d'unions douanières (par exemple avec la Turquie). Il faut noter aussi que l'Association européenne de libre-échange (établie en 1960) est un ALE et non une union douanière.
- 4 Calculs effectués à partir des données de l'OMC figurant à l'adresse [www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2012\\_e/section1\\_e/i08.xls](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/section1_e/i08.xls).
- 5 Voir CNUCED (1964: 148). Italique dans l'original.
- 6 Voir le document du GATT LT/TR/D/1, adopté le 28 novembre 1979.
- 7 Les participants au SGPC sont les suivants: Algérie, Argentine, Bangladesh, Bénin, Brésil, Cameroun, Chili, Colombie, Cuba, Égypte, Équateur, État plurinational de Bolivie, ex-République yougoslave de Macédoine, Ghana, Guinée, Guyana, Inde, Indonésie, Iran, Iraq, Libye, Malaisie, Maroc, Mexique, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Nigéria, Pakistan, Pérou, Philippines, République bolivarienne du Venezuela, République de Corée, République populaire démocratique de Corée, Singapour, Soudan, Sri Lanka, Tanzanie, Thaïlande, Trinité-et-Tobago, Tunisie, Viet Nam et Zimbabwe.
- 8 Partie de l'OMD III.15 figurant dans la *Déclaration du Millénaire des Nations Unies*, document de l'ONU A/RES/55/2, 18 septembre 2000.
- 9 Voir le paragraphe 6 de la *Déclaration de Bruxelles*, document de l'ONU A/CONF.191/12, 2 juillet 2001.
- 10 Voir *Programme de travail de Doha: Déclaration ministérielle*, document de l'OMC WT/MIN(05)/DEC du 22 décembre 2005.
- 11 Voir *Traitement préférentiel pour les services et fournisseurs de services des pays les moins avancés*, document de l'OMC WT/L/847 du 19 décembre 2011.
- 12 Il faut noter que l'article XXXV du GATT ne faisait pas partie de l'accord originel et qu'il s'agit d'un amendement approuvé en 1948.
- 13 Un autre chercheur a dit plus récemment que l'article XXIV du GATT avait pour origine les efforts faits brièvement mais en vain par les États-Unis et le Canada pour conclure un accord de libre-échange immédiatement après la Seconde Guerre mondiale. Citant des documents d'archives, Chase (2006) a montré que la position des États-Unis sur les disciplines relativement souples du GATT/de l'OIT applicables aux accords de libre-échange opposées aux règles relativement strictes applicables aux unions douanières s'explique par le fait qu'à l'époque, les États-Unis cherchaient à conclure un ALE et non une union douanière avec leur voisin du Nord.
- 14 Voir *Mécanisme pour la transparence des accords commerciaux régionaux*, document de l'OMC WT/L/671 du 18 décembre 2006.
- 15 Les ACR notifiés au titre de la Clause d'habilitation sont examinés par le Comité du commerce et du développement.

- 16 Si un accord ne vise que les services, la notification au titre de l'article V de l'AGCS est la seule requise mais, en pratique, tous les ACR visant les services visent aussi les marchandises.
- 17 Voir *Négociations sur les accords commerciaux régionaux: Mécanisme pour la transparence des accords commerciaux régionaux*, document de l'OMC TN/RL/W/252 du 21 avril 2011.
- 18 Cette base de données est accessible à l'adresse <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.
- 19 Cette base de données est accessible à l'adresse <http://ptadb.wto.org/default.aspx>.
- 20 Voir le Règlement (CE) n° 2820/98 du Conseil, du 21 décembre 1998, portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1er juillet 1999 au 31 décembre 2001, Journal officiel 357/1FR du 30 décembre 1998, pages 0001 à 0112.
- 21 L'une des principales préoccupations qui amena à établir la Constitution était que les États américains plus ou moins confédérés érigeaient des obstacles au commerce entre eux. La Constitution a donc interdit les obstacles internes au commerce et a établi un tarif extérieur commun.
- 22 Il faut noter en outre que cette séquence n'est pas universelle et que l'unification politique peut parfois précéder l'unification économique. Le Canada et l'Italie, par exemple, ont institué une confédération dans les années 1860, mais il leur a fallu beaucoup de temps (des dizaines d'années pour l'Italie et plus d'un siècle pour le Canada) pour assurer leur unité économique. La division de la Tchécoslovaquie en 1993 est un cas unique, car elle s'est accompagnée de la création simultanée de l'Union douanière tchèque et slovaque.
- 23 Même la négociation d'un ACR UE-États-Unis pourrait être considérée comme une négociation avec une ancienne colonie, bien que l'indépendance de celle-ci remonte à l'année où Smith publia la *Richesse des nations*. Selon ce critère, les seules exceptions à la règle seraient l'ACR existant avec la République de Corée et celui avec le Japon dont la négociation a commencé en 2013.
- 24 Pour plus de détails sur le rôle des ACR dans la politique des États-Unis au Moyen-Orient, voir VanGrasstek (2003).
- 25 Les négociations sur un ALE avec les Émirats arabes unis ont été suspendues en 2006, en partie à cause d'un différend politique sur l'exploitation proposée des ports des États-Unis par Dubai Ports World.
- 26 Le débat sur l'approbation de l'ALE au Congrès des États-Unis a coïncidé avec le mandat du Chili au Conseil de sécurité des Nations Unies et avec les délibérations sur l'invasion de l'Iraq par les États-Unis. Les frictions qui en résultèrent entre les États-Unis et le Chili n'ont pas empêché l'approbation de l'ALE par le Congrès, mais elles ont suscité des inquiétudes et des retards. Pour savoir comment ces questions en vinrent à être liées, voir *El País* (2007), Muñoz (2008) et Weintraub (2004 : 91).
- 27 Voir aussi Galasso (2011).
- 28 Entretien de l'auteur avec M. Jara, 23 septembre 2012.
- 29 La signature de cette loi ne signifiait pas l'entrée en vigueur de l'accord ; celle-ci est une étape ultérieure qui a été autorisée, mais n'a pas été automatiquement accomplie, par la promulgation de la loi.
- 30 Ce n'était pas la seule question liée à la négociation d'un ALE entre ces pays et les États-Unis, comme on l'a expliqué ci-dessus à propos de la Coalition internationale contre l'Iraq ; ces trois pays sont aussi devenus membres de la Coalition. Il faut également noter que les membres originels du G-20 avec lesquels les États-Unis ont négocié des ALE entre 2003 et 2006 n'ont pas tous quitté cette coalition.
- 31 Comme on l'a expliqué au chapitre 9, les engagements concernant les services pris dans le cadre de l'AGCS reposent sur une liste positive, alors que, dans certains ACR, ils sont négociés sur la base de listes négatives.

32 Roy *et al.* (2008: 80-81) constatent que «pour ce qui est de l'ampleur des engagements, [les ACR] ont représenté des avancées spectaculaires» dans le domaine des services par rapport à l'AGCS. Ils constatent aussi que les ACR «entraînent souvent une libéralisation «réelle», comme l'illustrent un certain nombre d'engagements qui prévoient l'élimination progressive des restrictions en place» (*Ibid.*: 104). Ils reconnaissent néanmoins que «de nouvelles recherches empiriques seraient nécessaires pour mieux évaluer les conséquences économiques de l'application des ACR» (*Ibid.*: 107).

33 Entretien de l'auteur avec M. Moore, 20 février 2013.

34 Voir aussi Rahman et Shadat (2006).