ORGANISATION
MONDIALE
DU COMMERCE

RAPPORT SUR LE COMMERCE MONDIAL 2007

MEMBRES DE L'OMC

(27 juillet 2007)

Afrique du Sud
Albanie
Allemagne
Angola
Antigua-et-Barbuda
Arabie saoudite
Argentine
Arménie
Australie
Autriche
Bahreïn, Royaume de
Bangladesh
Barbade
Belgique
Belize
Bénin
Bolivie
Botswana
Brésil
Brunéi Darussalam
Bulgarie
Burkina Faso
Burundi
Cambodge
Cameroun
Canada
Chili
Chine
Chypre
Colombie
Communautés européennes
Congo
Corée, République de
Costa Rica
Côte d'Ivoire
Croatie
Cuba
Danemark
Djibouti
Dominique
Egypte
El Salvador
Emirats arabes unis
Equateur
Espagne
Estonie
États-Unis d'Amérique
Ex-République yougoslave de Macédoine (ERYM)
Fidji
Finlande
France
Gabon
Gambie
Géorgie
Ghana
Grèce
Grenade
Guatemala
Guinée
Guinée-Bissau
Guyana
Haïti
Honduras
Hong Kong, Chine
Hongrie
Iles Salomon
Inde
Indonésie
Irlande
Islande
Israël
Italie
Jamaïque
Japon
Jordanie
Kenya
Koweït
Lesotho
Lettonie
Liechtenstein
Lituanie
Luxembourg
Macao, Chine
Madagascar
Malaisie
Malawi
Maldives
Mali
Malte
Maroc
Maurice
Mauritanie
Mexique
Moldova
Mongolie
Mozambique
Myanmar
Namibie
Népal
Nicaragua
Niger
Nigéria
Norvège
Nouvelle-Zélande
Oman
Ouganda
Pakistan
Panama
Papouasie-Nouvelle-Guinée
Paraguay
Pays-Bas
Pérou
Philippines
Pologne
Portugal
Qatar
République centrafricaine
République démocratique du Congo
République dominicaine
République kirghize
République slovaque
République tchèque
Roumanie
Royaume-Uni
Rwanda
Sainte-Lucie
Saint-Kitts-et-Nevis
Saint-Vincent-et-les-Grenadines
Sénégal
Sierra Leone
Singapour
Slovénie
Sri Lanka
Suède
Suisse
Suriname
Swaziland
Taipei chinois
Tanzanie
Tchad
Thaïlande
Togo
Tonga
Trinité-et-Tobago
Tunisie
Turquie
Uruguay
Venezuela (République bolivarienne du)
Viet Nam
Zambie
Zimbabwe

Ce rapport est également disponible en anglais et en espagnol
(Prix : CHF 60.00)

Pour l'achat, prière de contacter :
Publications de l'OMC
Organisation mondiale du commerce
154, rue de Lausanne
CH-1211 Genève 21
Téléphone : (41 22) 739 52 08
Télécopie : (41 22) 739 54 58
Email : publications@wto.org

ISBN 978-92-870-3402-1
Imprimé en Suisse
© Organisation mondiale du commerce 2007

ORGANISATION
MONDIALE
DU COMMERCE

RAPPORT SUR LE COMMERCE MONDIAL 2007

Soixante ans de coopération commerciale multilatérale : qu'avons-nous appris ?

AVANT-PROPOS

Le Rapport sur le commerce mondial 2007 est le cinquième d'une série lancée en 2002. Le rapport de cette année coïncide avec le 60ème anniversaire du multilatéralisme dans le domaine du commerce consacré par le GATT puis l'OMC. Lorsqu'il a été créé, le 1er janvier 1948, le GATT comptait 23 signataires. Soixante ans plus tard, au début de l'année prochaine, nous célébrerons l'anniversaire d'une OMC forte de plus de 150 Membres. L'institution a évolué et s'est développée d'une manière remarquable, s'efforçant de relever les défis inhérents aux relations commerciales de plus en plus complexes dans le contexte de mondialisation. L'Organisation, dont les activités relativement modestes consistaient surtout les premières années à réduire et à consolider les droits de douane sur les biens manufacturés, travaille maintenant sur un éventail plus large de disciplines plus pointues dans des domaines de politique très divers. En même temps, en 60 ans, le système a rassemblé un nombre croissant de nations ayant des niveaux de développement différents et des priorités de politique diverses, dans une tentative conjointe de forger un régime de politique commerciale internationale mutuellement avantageux.

Si l'on prend suffisamment de recul, comme on le fait dans le présent rapport, on constate que grâce à l'engagement et à la vision des gouvernements et multiples négociateurs qui se sont succédés, le GATT puis l'OMC ont manifestement été l'un des exemples les plus réussis qu'on ait jamais connus de coopération économique internationale suivie. À une époque où les progrès sont lents et les accords laborieux, on ferait bien de se souvenir de cette réussite sur laquelle repose notre institution et de l'importance qu'il y a à préserver cette tradition de coopération qui a si bien servi le monde.

Nul ne prétend que le bilan du système commercial multilatéral est au-delà de tout reproche, ni qu'il a toujours trouvé le bon équilibre ou qu'il n'a pas besoin de s'adapter aux circonstances nouvelles. Les domaines d'amélioration possible sont nombreux et il reste beaucoup à faire. Je ne crois pas que cela puisse être contesté. De fait, comment sinon expliquer pourquoi nous nous efforçons sans relâche de négocier de meilleurs résultats ou pourquoi les gouvernements sont disposés à permettre au système de règlement des différends de donner le type de résultats que nous observons depuis des années ? Ce sont là des signes clairs d'un engagement à l'égard du système mais aussi une volonté de l'améliorer. Tout gouvernement responsable souhaite adapter et consolider le système et nombreux sont ceux qui continuent de s'employer activement à façonner de nouveaux accords et à améliorer le fonctionnement de ceux qui existent déjà, comme ils l'ont fait tout au long de l'histoire du GATT et de l'OMC.

Comme les années précédentes, le rapport commence par rendre brièvement compte des faits nouveaux récemment survenus dans le domaine du commerce et il comprend aussi cette année deux courts essais, dont l'un est consacré au dixième anniversaire de l'Accord sur les technologies de l'information et l'autre à l'examen du lien entre les déséquilibres de la balance mondiale des transactions courantes et le commerce mondial. Quant au thème principal, le rapport commence par une rétrospective de la coopération commerciale internationale avant la Deuxième Guerre mondiale. Si la deuxième moitié du XIXe siècle est décrite comme une époque où la coopération commerciale internationale était florissante, la première moitié du XXe siècle est dépeinte en termes beaucoup plus sombres – contraction des économies, effritement des arrangements de coopération, incohérence des politiques commerciales souvent protectionnistes et, finalement, la guerre. Les enseignements tirés de cette période ont renforcé la détermination des dirigeants de l'après-guerre à élaborer des accords de coopération internationale dans le domaine économique qui confèrent stabilité et prévisibilité à un engagement fondamental préalable à l'égard d'un ensemble de politiques. Cette approche reconnaissait implicitement que des institutions viables étaient nécessaires pour garantir l'ordre et la continuité.

Une partie du rapport est consacrée à l'analyse que donnent les théoriciens des raisons qui incitent les gouvernements à coopérer les uns avec les autres par l'intermédiaire d'une institution comme l'OMC. L'approche est multidisciplinaire et reprend des arguments formulés par des économistes, des spécialistes de politique économique, des experts des relations internationales et des juristes. L'éventail des explications différentes et parfois complémentaires est vaste. Les économistes, par exemple, soulignent les gains économiques additionnels qui découlent d'une libéralisation du commerce réciproque. Les spécialistes de

politique économique voient en quoi les politiques électorales peuvent peser sur les décisions en matière de coopération et comment les engagements internationaux peuvent influencer le poids relatif d'intérêts concurrents dans l'économie nationale. Les spécialistes des relations internationales cherchent à expliquer la coopération en termes de la gestion des relations de pouvoir, des conflits distributionnels et d'idées et de convictions partagées. Les juristes soulignent le rôle des « constitutions » comme les accords commerciaux internationaux pour défendre les intérêts publics et faire contrepoids à l'action des pouvoirs publics.

L'une des conclusions principales qui ressort de l'examen des théories concernant la coopération dans le domaine du commerce est que les motivations qui la sous-tendent varient énormément selon les parties concernées. Cela signifie que pour que les efforts de coopération réussissent et que les ententes perdurent, le contenu des résultats négociés doit être suffisant pour tout le monde. Qu'une partie ne comprenne pas cet impératif, et l'accord échoue. De plus, même les accords ayant abouti peuvent se révéler fragiles, ils peuvent être incomplets dans le sens où les parties à la négociation ne sont pas parvenues à régler tous les détails et qu'elles ne peuvent pas nécessairement prévoir certaines évolutions futures qui risquent au fil du temps de modifier les intérêts de chacune. Pour toutes ces raisons, le maintien des accords nécessite une attention constante – ils ne peuvent tout simplement pas être livrés à eux-mêmes.

Ayant examiné les raisons pour lesquelles les gouvernements peuvent souhaiter coopérer dans le domaine du commerce, le rapport continue par l'analyse de questions de conception et de fond intervenant dans l'établissement d'une institution destinée à soutenir la coopération commerciale. Le rapport traite la non-discrimination et la réciprocité comme des caractéristiques essentielles du GATT et de l'OMC et note les deux dérogations majeures au principe de non-discrimination envisagées dans les accords – les accords commerciaux régionaux et le traitement spécial et différencié. Il examine aussi les fonctions de négociation et de règlement des différends, les mesures de protection contingentes, le processus de prise de décisions ainsi que la transparence et la surveillance. Cette discussion précède l'analyse historique de l'évolution du système commercial multilatéral sous l'angle des politiques et du point de vue de l'architecture.

La partie la plus longue du rapport est consacrée à l'histoire du système commercial multilatéral, et met en particulier l'accent sur des questions et problèmes divers de politique générale qui sont apparus au fil des ans et dont nombre perdurent aujourd'hui. Le résultat le plus important du GATT puis de l'OMC a peut-être été leur contribution au processus continu de libéralisation des échanges entre pays développés dans le domaine des biens manufacturés. Il a été obtenu par le biais de cycles de négociations successifs dont le rapport retrace l'histoire de manière assez détaillée. Les résultats ont été moins probants en ce qui concerne l'agriculture et le commerce des services, malgré les efforts suivis déployés dans ces domaines. De nombreux pays en développement ont notablement libéralisé leurs échanges ces dernières années mais cela ne s'est que partiellement traduit dans les engagements pris dans le cadre du GATT et de l'OMC.

S'agissant des règles commerciales, le GATT et l'OMC ont beaucoup contribué au fil des ans à plus de stabilité, de certitude et d'équité dans les échanges. Mais les règles ne sont pas parfaites et il y a toujours moyen de faire mieux. C'est l'une des raisons pour lesquelles les gouvernements continuent de négocier et de rechercher d'autres arrangements mutuellement avantageux. Comme la libéralisation des échanges, l'amélioration des règles n'est jamais terminée.

Pour retracer l'histoire de 60 ans de multilatéralisme, le rapport a choisi de se consacrer à quelques questions qui se sont posées au fil des ans et qui ont joué un rôle dominant dans l'évolution du système: le règlement des différends, les pays en développement dans le système commercial, le régionalisme, le processus de prise de décisions et l'établissement du programme des négociations. Le système de règlement des différends GATT/OMC a joué un rôle primordial dans la réussite de l'institution. Il a contribué de manière importante à la primauté du droit dans le domaine commercial, assurant une plus grande certitude et une plus grande prévisibilité et attestant régulièrement de l'engagement des Membres à l'égard de l'OMC. Les règles et les procédures sur lesquelles se fonde le règlement des différends ont été grandement renforcées et simplifiées au cours des ans et les Membres s'emploient encore aujourd'hui à les améliorer.

Un défi majeur pour l'Organisation a été d'intégrer les pays en développement dans le système commercial d'une façon qui soit véritablement avantageuse pour ces pays. Le débat de longue date sur le traitement spécial et différencié pour les pays en développement comporte plusieurs aspects qui à eux tous représentent l'essence de ce qui est en jeu – le rythme de la libéralisation dans les pays en développement, l'accès préférentiel non réciproque aux autres marchés et des règles commerciales favorisant le développement. La question consiste à savoir comment parvenir à un équilibre équitable entre droits et obligations de manière à ce que le système commercial contribue au développement et à la croissance. La tâche ne s'est pas révélée facile. Toutes les parties ont encore beaucoup à faire dans ce domaine. Nous avons besoin d'un engagement plus ferme et plus ciblé si nous voulons que le système commercial réponde aux aspirations de tous ses Membres.

Le régionalisme et la relation qu'il entretient avec le multilatéralisme ont fait couler beaucoup d'encre et suscité de nombreux débats. Le rapport fait une analyse approfondie des questions en jeu. De multiples raisons ont été avancées pour expliquer la véritable explosion des accords régionaux et en particulier bilatéraux à laquelle on assiste depuis peu. La réalité complexe concernant ces accords régionaux est qu'ils ne sont ni bons ni mauvais. Ils peuvent contribuer utilement à accroître les possibilités économiques ou ils peuvent être synonymes d'exclusivité, de discrimination et de distorsion. La conception et l'intention sont ici essentielles. La plupart des décideurs et des commentateurs sont plutôt d'avis que moins il y a de discrimination dans le système commercial, meilleures sont les perspectives de gains partagés et de relations commerciales stables. Les approches multilatérales du commerce sont préférables et le véritable défi pour les gouvernements est de retirer tous les avantages qu'offre la participation à une entente régionale sans compromettre la poursuite de solutions multilatérales, même si ces dernières sont plus difficiles à trouver. Les gouvernements viennent de franchir une étape importante pour l'amélioration de la cohérence en acceptant le nouvel exercice de transparence dans le cadre de l'OMC qui permettra de mieux comprendre ce qui se passe véritablement dans le domaine des politiques commerciales aux plans régional et bilatéral. Malgré l'importante littérature sur les accords commerciaux régionaux, on manque encore de renseignements généralement disponibles sur le contenu de ces arrangements au plan politique.

Un problème davantage lié au processus auquel ont dû faire face le GATT et l'OMC au cours des ans est celui de la prise de décisions. Le consensus est depuis le début au cœur du processus de prise de décisions et les Membres n'ont jamais bien accueilli les suggestions tendant à ce que nous y renoncions pour nous fonder sur les procédures de vote prévues dans l'Accord sur l'OMC. En même temps, le consensus ne garantit pas une véritable participation de tous à la prise de décisions. Des progrès ont sans doute été réalisés pour régler cette question depuis la création de l'OMC, mais nous devons encore y travailler, en ce qui concerne notamment la manière dont les négociations sont structurées. Plusieurs points sont importants ici, en particulier la question de l'approche ascendante par opposition à l'approche descendante des négociations et la notion d'engagement unique. Finalement, ce dont nous avons besoin, c'est d'un juste équilibre entre efficacité de négociation et absence d'exclusion. La question de la contribution et du rôle des acteurs non étatiques est aussi pertinente pour le processus de prise de décisions. La relation avec les ONG s'est certainement améliorée par rapport à ce qu'elle était, par exemple à la Réunion ministérielle de Seattle. Notre mission est d'assurer que cette relation continue d'évoluer positivement.

Le rapport aborde brièvement une question épineuse pour laquelle il n'existe pas de réponse simple – celle de savoir comment établir le programme des négociations de l'OMC. Nombre des divergences les plus marquées qui ont opposé au fil des ans les Membres du GATT et de l'OMC avaient trait à cette question. Que faudrait-il inclure et que faudrait-il exclure ? De plus, si une question est incluse, il existe de nombreux autres moyens de plus ou moins vaste portée pour la traiter dans le cadre des règles de l'OMC. Le rapport conclut qu'il n'existe pas de théorie ou de cadre conceptuel satisfaisants nous permettant de nous prononcer clairement sur cette question. Les raisons qui font que certains gouvernements veulent inclure certaines questions de négociation et d'autres pas varient. L'un des facteurs qui devrait être explicitement pris en compte – peut-être plus explicitement que par le passé – est qu'il pourrait y avoir des conséquences distributionnelles parmi les parties à une négociation, en particulier lorsque des mesures internes nécessitant une harmonisation des politiques sont en jeu. Il ne s'agit pas de militer contre l'inclusion d'une question, mais plutôt de trouver un moyen d'avancer vers des accords que l'on estime présenter un intérêt commun pour les Membres. En dernière

analyse, la décision d'inclure ou non une question sera d'ordre politique, mais il serait souhaitable que les décisions politiques soient prises sur la base d'éléments solides concernant les avantages de la coopération internationale sur la question considérée. Le système commercial multilatéral n'est pas indépendant et ne peut pas être considéré séparément des autres domaines de politique et institutions internationales. Cette réalité signifie qu'un autre objectif est d'assurer la cohérence entre les politiques et les institutions, faute de quoi le coût risque d'être élevé en termes d'inefficacité.

L'histoire des 60 années de multilatéralisme dans les relations commerciales sous l'égide du GATT puis de l'OMC est relatée dans les grandes lignes mais, malgré cela, il n'a pas été possible d'en aborder tous les aspects dans un rapport de cette longueur. Qui plus est, il est évident que nous avons à faire à une histoire qui continue. Les thèmes qui ont surtout été abordés ici du fait des défis politiques qu'ils posent restent d'actualité. En outre, il n'est pas difficile d'imaginer d'autres questions qu'il nous faudra aborder ou examiner de plus près à mesure que nous irons de l'avant. Ces questions sont nombreuses et, au risque de paraître quelque peu arbitraire dans mon choix, je n'en mentionnerai que quelques-unes. La relation entre les défis environnementaux tels que le réchauffement climatique et le commerce en est une. Le commerce et l'énergie une autre. Je pense qu'un autre domaine important que nous n'avons que survolé est celui du commerce des services. On prend de plus en plus conscience de l'importance fondamentale du secteur des services dans presque toutes les activités des économies modernes, mais nous sommes loin d'être parvenus à établir une coopération internationale solide dans ce domaine. Outre les services, nous avons beaucoup travaillé dans le domaine des normes et disposons d'accords solides à cet égard. Mais à mesure que la mondialisation se poursuit et que les obstacles commerciaux traditionnels s'effondrent les uns après les autres, les normes et la réglementation deviennent plus importantes pour déterminer les conditions de la concurrence et établir l'interface entre les politiques des pouvoirs publics et l'accès aux marchés. Je pense qu'il s'agit là d'un domaine sur lequel nous devrons nous concentrer davantage, s'agissant en particulier de l'épineuse question de la réglementation et de la discrimination.

Une autre question qui nous intéresse de plus près concerne la manière dont nous fonctionnons à l'OMC. Nous devons nous interroger davantage sur les fonctions de surveillance et de suivi de l'institution – une bonne partie de ce travail consisterait à encourager un débat et un engagement constructifs autour d'intérêts communs. Actuellement, beaucoup d'informations font défaut, concernant les politiques et d'ordre statistique, en partie parce que les gouvernements n'ont pas fait preuve d'autant d'empressement qu'ils le pourraient pour respecter leurs obligations en matière de notification. En tant qu'institution, nous légiférons et nous arbitrons, de manière raisonnablement satisfaisante à mon avis, mais ne manque-t-il pas une sorte de « voie médiane » et ne devrions-nous pas nous engager davantage pour favoriser un dialogue propre à stimuler la coopération ?

En résumé, j'espère que ce rapport nous aidera à nous rappeler la riche histoire et les réalisations du GATT et de l'OMC et renforcera notre volonté de faire le nécessaire pour préserver et consolider cette institution et faire en sorte qu'elle continue d'apporter sa contribution dans un monde caractérisé par le changement et l'incertitude.

Pascal Lamy

Director-General

REMERCIEMENTS

Le Rapport sur le commerce mondial 2007 a été rédigé sous la supervision d'Alejandro Jara, Directeur général adjoint. Patrick Low, Directeur de la Division de la recherche économique et des statistiques, a dirigé l'équipe chargée de la rédaction. Les principaux auteurs du rapport sont Marc Bacchetta, K. Michael Finger, Matthias Helble, Marion Jansen, Alexander Keck, Mark Koulen, Pete Pedersen, Roberta Piermartini, Simon Schropp et Robert Teh. Les statistiques commerciales ont été fournies par les statisticiens de la Division de la recherche économique et des statistiques, dont les travaux ont été coordonnés par Hubert Escaith, Julia de Verteuil, Andreas Maurer et Jürgen Richtering. Karen McCusker a rédigé le paragraphe traitant des restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements dans les pays en développement.

Aishah Colautti, de la Division de la recherche économique et des statistiques, a aidé à préparer les illustrations graphiques, et Souda Tandara, de la Division de la recherche économique et des statistiques, a établi la section bibliographique. Une assistance aux travaux de recherche a été fournie par Leila Baghdadi, Nishta Jogoo, Euan McMillan et Monia Mimouni. Les précieux commentaires que de nombreux collègues d'autres divisions du Secrétariat de l'OMC ont faits sur les projets de texte, aux différents stades de la rédaction, sont très appréciés.

Les auteurs remercient également les personnes extérieures au Secrétariat de l'OMC, qui ont pris le temps de leur faire part de leurs observations sur les projets du rapport : Kyle Bagwell, Richard Baldwin, Chad Bown, Marc Busch, Cédric Dupont, Manfred Elsig, Bernard Hoekman, Doug Irwin, Peter Kleen, Hildegunn Kyvik Nordås, Sheila Page, John Odell, Don Regan, Gregory Shaffer, Robert Staiger et Alan Sykes.

Paulette Planchette, de la Division de la recherche économique et des statistiques, a assuré la production de ce document, en étroite collaboration avec Jean-Guy Carrier et Serge Marin-Pache, de la Division de l'information et des relations avec les médias. Fatima Chaudhri, Paulette Planchette et Lidia Carlos Silvetti ont contribué au contrôle rédactionnel. Enfin, les auteurs remercient les traducteurs de la Division des services linguistiques et de la documentation pour le travail considérable qu'ils ont accompli.

HOMMAGE

L'équipe chargée de la production du Rapport sur le commerce mondial 2007 aimerait dédier ce rapport à la mémoire de Bijit Bora. Entré à la Division de la recherche économique en 2001, Bijit avait participé à la conception du présent rapport et avait commencé à en rédiger certaines parties avant sa soudaine et triste disparition. Notre collègue nous manque énormément.

AVERTISSEMENT

Le Rapport sur le commerce mondial et les opinions qui y sont exprimés relèvent de la seule responsabilité du Secrétariat de l'OMC. Ils ne prétendent pas refléter les vues des Membres de l'OMC. Les principaux auteurs du rapport souhaitent aussi exonérer ceux qui les ont aidés par leurs commentaires de toute responsabilité quant à d'éventuelles erreurs ou omissions.

RÉSUMÉ GÉNÉRAL

AVANT-PROPOS iii
REMERCIEMENTS vii
AVERTISSEMENT viii
ABRÉVIATIONS ET SYMBOLES xv
RÉSUMÉ ANALYTIQUE xvii

I ÉVOLUTION RECENTE ET TENDANCES PARTICULIÈRES DU COMMERCE
A TENDANCES RÉCENTES DU COMMERCE INTERNATIONAL 1
B TENDANCES DU COMMERCE ET QUESTIONS COMMERCIALES 15

II SIX DÉCENNIES DE COOPÉRATION COMMERCIALE MULTILATÉRALE: QU'AVONS-NOUS APPRIS?
A INTRODUCTION 35
B ÉCONOMIE ET ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA COOPÉRATION COMMERCIALE INTERNATIONALE 37
C LA CONCEPTION DES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX 119
D LE 60 ANS DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL: RÉSULTATS ET DÉFIS 193
E CONCLUSION: DÉFIS ACTUELS ET FUTURS 391

NOTES TECHNIQUES 417

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS iii
REMERCIEMENTS vii
AVERTISSEMENT viii
ABRÉVIATIONS ET SYMBOLES xv
RÉSUMÉ ANALYTIQUE xvii

I ÉVOLUTION RECENTE ET TENDANCES PARTICULIÈRES DU COMMERCE

A TENDANCES RÉCENTES DU COMMERCE INTERNATIONAL 1
1. Introduction : L'état de l'économie et du commerce mondiaux en 2006 1
2. Évolution du commerce et de la production de marchandises en termes réels en 2006 2
3. Évolution en valeur nominale du commerce des marchandises et des services commerciaux en 2006 5

GRAPHIQUES
Graphique 1 Croissance du volume du commerce mondial des marchandises et du PIB mondial, 1996-2006 3
Graphique 2 Croissance du commerce des marchandises en termes réels par région, 2006 5
Graphique 3 Prix à l'exportation de certains produits primaires, 2005 et 2006 6
Graphique 4 Évolution du dollar par rapport à certaines grandes monnaies, 2001-06 6

TABLEAUX
Tableau 1 PIB et commerce de marchandises par région, 2004-06 4
Tableau 2 Exportations mondiales de marchandises et de services commerciaux, 2006 7
Tableau 3 Exportations mondiales de services commerciaux, par grand catégorie, 2006 11

ENCADRÉS
Encadré 1 Évolution du commerce des textiles et des vêtements en 2006 8

APPENDICE TABLEAUX .....
App Tableau 1 Commerce mondial des marchandises, par région et pour certains pays, 2006 13
App Tableau 2 Commerce mondial de services commerciaux, par région et pour certains pays, 2006 14

B TENDANCES DU COMMERCE ET QUESTIONS COMMERCIALES 15
1. Les dix ans de l'Accord sur les technologies de l'information, 1996-2006 15
2. Déséquilibres mondiaux et commerce international 27

GRAPHIQUES
Graphique 1 Progression des exportations mondiales de produits des technologies de l'information et des autres produits manufacturés, 1996-2005 18
Graphique 2 Commerce mondial des produits des technologies de l'information par région, 2005 20
Graphique 3 Exportations mondiales de produits visés par l'ATI par catégorie, 1996 et 2005 23
Graphique 4 Balance des opérations courantes de certaines économies, 1998-2006 27
Graphique 5 Excédents/déficits courants moyens des pays de l'OCDE, 1988-2006 28
Graphique 6 Déficit du commerce de marchandises des États-Unis en pourcentage du commerce mondial, 1990-2005 31
Graphique 7 Ajustements antérieurs du compte courant des États-Unis, 1970-91 33

TABLEAUX
Tableau 1 Droits appliqués par certains pays dans le cadre de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) 17
Tableau 2 Déficits commerciaux des États-Unis avec leurs principaux partenaires commerciaux, 2006 32

ENCADRÉS
Encadré 1 Définition de l'ouverture des marchés de capitaux – Réexamen du test Feldstein-Horioka 29

APPENDIX TABLEAUX
App Tableau 1 Les trente principaux exportateurs et importateurs de produits des technologies de l'information en 2005 24
App Tableau 2 Exportations mondiales de produits des technologies de l'information par catégorie, 1996-2005.....26

BIBLIOGRAPHIE..... 34

II SIX DÉCENNIES DE COOPÉRATION COMMERCIALE MULTILATÉRALE: QU'AVONS-NOUS APPRIS?
A INTRODUCTION..... 35

B ÉCONOMIE ET ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA COOPÉRATION COMMERCIALE INTERNATIONALE 37
1. Contexte historique de l'échec de la coopération commerciale dans l'entre-deux-guerres..... 37
2. L'économie de la coopération internationale en matière de politique commerciale 53
3. La coopération internationale selon les théories des relations internationales 69
4. Justification de la coopération en matière de politique commerciale d'un point de vue juridique: les fonctions constitutionnelles des accords commerciaux internationaux 85
5. À pays différents, motivations et accords différents..... 96
6. Conclusion: comment interpréter les différentes justifications de la coopération commerciale 103

BIBLIOGRAPHIE..... 107

C LA CONCEPTION DES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX.....119
1. Le rôle des institutions.....119
2. La libéralisation commerciale 137
3. Comment préserver les gains résultant de la libéralisation 156
4. Les mesures contingentes..... 163
5. Règles d'exécution et règlement des différends..... 167
6. Transparence 175
7. Conclusions..... 180

BIBLIOGRAPHIE..... 182

D LE 60 ANS DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL: RÉSULTATS ET DÉFIS..... 193
1. Du GATT à l'OMC: la construction d'une organisation..... 193
2. Négociations sur l'accès aux marchés: libéralisation et consolidation 217
3. Évolution des procédures de règlement des différends: renforcement de la primauté du droit.... 281
4. L'élargissement de la composition du GATT/de l'OMC: intégration des pays en développement.....312
5. Le défi du régionalisme 330
6. Mode de fonctionnement de l'OMC 348
7. Approfondissement du programme commercial multilatéral 371

E CONCLUSION: DÉFIS ACTUELS ET FUTURS 391

BIBLIOGRAPHIE..... 393

GRAPHIQUES
Graphique 1 Comparaison des justifications des accords commerciaux 103
Graphique 2 Regroupement des justifications des accords commerciaux..... 104
Graphique 3 Problèmes d'exécution des contrats 169
Graphique 4 Importance de la capacité d'exécution et de la force exécutoire 171
Graphique 5 Nombre total de notifications SPS distribuées depuis 1995 258
Graphique 6 Nombre total de notifications OTC distribuées depuis 1995..... 259
Graphique 7 Ouvertures d'enquêtes antidumping, 1980-2005.....261
Graphique 8 Exportations mondiales de marchandises et PIB, 1950-2005..... 263

Graphique 9 Différends soumis à l'OMC par type de produit 295
Graphique 10 Pays en développement et pays développés Membres du GATT/de l'OMC, 1948-2006 313

TABLEAUX

Tableau 1 Taux de droits appliqués par les principales nations commerçantes en 1913 et 1925 44
Tableau 2 Guerre commerciale ou coopération commerciale ? 54
Tableau 3 Mesures commerciales contingentes, ouvertures d'enquêtes et application de mesures, 1995-2005 165
Tableau 4 Cycles de négociations commerciales du GATT/de l'OMC, 1947-2007 214
Tableau 5 Soixante ans de réductions tarifaires dans le cadre du GATT/de l'OMC 224
Tableau 6 Réductions tarifaires dans le cadre des Négociations Kennedy 225
Tableau 7 Réductions tarifaires dans le cadre du Tokyo Round 226
Tableau 8 Réductions tarifaires dans le cadre du Cycle d'Uruguay 227
Tableau 9 Portée des consolidations avant et après le Cycle d'Uruguay pour les produits agricoles et non agricoles 239
Tableau 10 Engagements pris dans le cadre du Cycle d'Uruguay, pour les produits agricoles et pour certains pays en développement 240
Tableau 11 Engagements pris dans le cadre du Cycle d'Uruguay, pour les produits non agricoles et pour certains pays en développement 241
Tableau 12 Moyenne simple des droits d'importation *ad valorem* consolidés et appliqués des pays ayant accédé récemment à l'OMC 243
Tableau 13 Nombre de parties contractantes en développement et développées ayant signé certains Accords du Tokyo Round,1982-1995 254
Tableau 14 Croissance du commerce par secteur, 1950-2005 263
Tableau 15 Exportations mondiales et PIB mondial, 1870-2005 264
Tableau 16 Nombre total de différends au cours des années, par groupe de pays 291
Tableau 17 Principaux plaignants et défendeurs 293
Tableau 18 Qui attaque qui ? 293
Tableau 19 Différends par type de mesure 294
Tableau 20 Résultats du règlement des différends et orientation des décisions 297
Tableau 21 Bilan de la mise en conformité dans le différends soumis à l'OMC 298
Tableau 22 Participation des ONG aux conférences ministérielles de l'OMC 365

ENCADRÉS

Encadré 1 Fixation unilatérale des droits de douane dans un modèle d'économie politique 59
Encadré 2 Aperçu schématique des théories des relations internationales relatives à la coopération 70
Encadré 3 Le commerce comme moyen de promouvoir la paix 80
Encadré 4 Hypothèses communément utilisées dans les modèles de coopération commerciale basés sur les externalités 120
Encadré 5 Le rôle des organisations internationales dans la recherche du sentier d'équilibre 132
Encadré 6 L'OMC est-elle un bien public ? 135
Encadré 7 Dispositions des accords multilatéraux relatives à la libéralisation 140
Encadré 8 Création et détournement d'échanges 148
Encadré 9 Le théorème de Kemp-Wan 150
Encadré 10 Article III du GATT « Traitement national en matière d'impositions et de réglementation intérieures » 159
Encadré 11 Le mécanisme de règlement des différends (MRD) de l'OMC 174
Encadré 12 Estimations des consolidations tarifaires des principaux pays développés en 1948 221
Encadré 13 Étude de cas n° 1 : Brésil, 1947-94 228
Encadré 14 Étude de cas n° 2 : Inde, 1947-94 231
Encadré 15 Études de cas n° 3 et 4 : Sénégal and Nigéria 233
Encadré 16 Études de cas n° 5 et 6 : Argentine et République de Corée 235
Encadré 17 Le commerce d'État dans le cadre du GATT 245
Encadré 18 Élimination des restrictions quantitatives en Europe 247
Encadré 19 Textiles : longtemps exemptés des règles du GATT 248
Encadré 20 Suppression progressive des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements par les pays en développement : deux études de cas 251
Encadré 21 Autolimitation des exportations 256

Encadré 22 Établissement de nouvelles relations commerciales 266
Encadré 23 Article XX du GATT 376

APPENDIX GRAPHIQUES

App Graphique 1 Exportations mondiales de marchandises, 1900-1950 47
App Graphique 2 Prix des exportations mondiales de marchandises, 1900-1950 48
App Graphique 3 Croissance du volume des exportations mondiales de marchandises, 1900-1950 48
App Graphique 4 Croissance du volume des exportations mondiales et de la production de produits manufacturés, 1900-1950 49

APPENDIX TABLEAUX

App Tableau 1 Exportations mondiales de marchandises, pour certains pays,1870-1938 50
App Tableau 2 Importations mondiales de marchandises pour certains pays,1870-1938 51
App Tableau 3 Ratio exportations de marchandises/PIB, 1870-2005 52
App Tableau 4 Exportations mondiales de marchandises par région et pour certains pays,1948-2005 215
App Tableau 5 Importations mondiales de marchandises par région et pour certains pays, 1948-2005 216
App Tableau 6 Taux moyens des droits appliqués par 13 pays européens, pour certains groupes de produits industriels, 1950 271
App Tableau 7 Taux de droits appliqués par certains pays développés Membres du GATT/de l'OMC, 1952 et 2005 271
App Tableau 8 État des consolidations tarifaires – Pays développés et produits industriels, 1972-2000 272
App Tableau 9 État des consolidations tarifaires – Pays développés et produits agricoles, 1987 et 2000 272
App Tableau 10 Accessions et successions au GATT et accessions à l'OMC 273
App Tableau 11 Brésil : portée des consolidations, par section, 1949 277
App Tableau 12 Brésil : portée des consolidations, par section, pour certaines années 278
App Tableau 13 Inde : portée des consolidations, par section, pour certaines années 279
App Tableau 14 Argentine : portée des consolidations, par section, pour certaines années 280
App Tableau 15 Recours à l'article XVIII:B, de 1959 à aujourd'hui 280

NOTES TECHNIQUES 417

ABRÉVIATIONS ET SYMBOLES

ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
ACR	Accord commercial régional
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AELE	Association européenne de libre-échange
AEM	Accords environnementaux multilatéraux
AGCS	Accord général sur le commerce des services
ALALE	Association latino-américaine de libre-échange
ALE	Accord de libre-échange
ALEAC	Accord de libre-échange de l'Amérique centrale
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ALT	Accord à long terme concernant le commerce international des textiles de coton
AMF	Arrangement multifibres
ANASE	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
ATI	Accord sur les technologies de l'information
ATV	Accord sur les textiles et les vêtements
BDRCC	Base de données sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce
BRI	Banque des règlements internationaux
CACR	Comité des accords commerciaux régionaux
c.a.f	coût, assurance, fret
CARICOM	Marché commun des Caraïbes
CCI	Centre du commerce international
CE	Communautés européennes
CECA	Communauté économique du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne
CEI	Communauté d'États indépendants
CI	Cadre intégré
CIJ	Cour internationale de justice
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
CVDT	Convention de Vienne sur le droit des traités
DISC	Sociétés américaines de vente à l'étranger
DPI	Droits de propriété intellectuelle
ECE	Entreprises commerciales d'État
EU	États-Unis
f.a.b	franco à bord
FANDC	Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
FSC	Sociétés de vente à l'étranger
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IBDD	Instruments de base et documents divers
ICITO	Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce
ITS	International Trade Statistics
IED	Investissement étranger direct
MEPC	Mécanisme d'examen des politiques commerciales
MERCOSUR	Marché commun du Sud
MFC	Mécanisme de financement compensatoire
MIC	Mécanisme d'intégration commerciale
MIC	Mesures concernant les investissements et liées au commerce
MRD	Mécanisme de réglement des différends

NCCD	Nomenclature du Conseil de coopération douanière
NDB	Nomenclature douanière de Bruxelles
NPF	Nation la plus favorisée
ONU	Organisation des Nations Unies
OCC	Organisation de coopération commerciale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OI	Organisations internationales
OIC	Organisation internationale du commerce
OIT	Organisation internationale du travail
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
ONG	Organisation non gouvernementale
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
ORD	Organe de règlement des différends
OTC	Obstacles techniques au commerce
PAC	Politique agricole commune
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PEV	Petites économies vulnérables
PIB	Produit intérieur brut
PIPB	Programme intégré pour les produits de base
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PMP	Procédés et méthodes de production
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
R-D	Recherche-développement
SGP	Système généralisé de préférences
SGPC	Système global de préférences commerciales
SH	Système harmonisé
SMC	Subventions et mesures compensatoires
SPS	Mesures sanitaires et phytosanitaires
TI	Technologies de l'information
TSD	Traitement spécial et différencié
UD	Union douanière
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
USTC	United States Tariff Commission (Commission tarifaire des États-Unis)
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques
ZFI	Zones franches industrielles

Les symboles suivants sont utilisés dans la présente publication:

...	non disponible
0	le chiffre est de zéro ou a été arrondi à zéro
-	sans objet
$	dollars EU
€	euro
£	livre sterling
T1, T2, T3, T4	1er trimestre, 2ème trimestre, 3ème trimestre, 4ème trimestre

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le 1er janvier 2008, le système commercial multilatéral aura 60 ans. Le Rapport sur le commerce mondial 2007 marque cette occasion par une rétrospective des enseignements tirés de ces six décennies de coopération commerciale internationale. Pour savoir quels sont ces enseignements, le rapport passe en revue une histoire riche en changements et en adaptations institutionnels. Il tente d'identifier à la fois les leçons à tirer de l'expérience passée et la nature des défis à venir. C'est là une tâche ambitieuse. Le chapitre a été divisé en trois grandes sections. La première (section B) commence par un bref historique de ce qu'a été la politique commerciale au cours des 150 années qui ont précédé la création du GATT. Dans le reste de cette section, les auteurs prennent du recul par rapport aux événements pour examiner ce que la littérature théorique peut nous apprendre sur les raisons pour lesquelles les nations choisissent de coopérer entre elles dans le domaine du commerce. Il s'agit d'un examen éclectique qui s'inspire des points de vue exprimés dans les ouvrages d'économie, d'économie politique, de sciences politiques et de relations internationales, ainsi que de l'analyse juridique. L'objectif est de montrer qu'en dépit des différences d'approche méthodologique, ces cadres conceptuels ont plusieurs caractéristiques communes intéressantes. De plus, ils proposent des éclairages différents sur ce qui peut motiver la coopération.

S'appuyant sur ce qui justifie la coopération commerciale, la section C s'intéresse à la question pratique de savoir comment les gains découlant de cette coopération peuvent être assurés et préservés. Elle commence par une analyse des raisons pour lesquelles les gouvernements semblent disposés à céder une part de pouvoir à des institutions internationales telles que le GATT/l'OMC et de ce qu'ils attendent de tels engagements. Elle examine ensuite de plus près les mécanismes et l'architecture des arrangements visant à promouvoir et protéger la libéralisation des échanges. Les différentes parties traitent de la libéralisation des échanges, de la manière dont les avantages de la libéralisation sont obtenus, du rôle des dispositions contingentes dans le traitement des situations inattendues, de la fonction de règlement des différends en tant que mécanisme d'exécution et de la façon dont la transparence et la surveillance peuvent servir à renforcer les fondements de la coopération internationale.

Alors que les deux sections précédentes portent surtout sur les accords commerciaux en général, la section D examine le système commercial multilatéral du GATT/de l'OMC. Elle commence par un historique de la création et de l'évolution du GATT et de sa transformation finale pour devenir l'OMC. Elle examine ensuite l'évolution, au fil des années, des engagements en matière d'accès aux marchés et le développement du système de règlement des différends. Vient ensuite une analyse de l'évolution de l'institution face à la nécessité constante de s'adapter à l'augmentation du nombre de membres et à leur diversité croissante. L'accent est mis sur la difficulté de prendre en compte, dans le cadre du système, les besoins et les intérêts des pays en développement. La section suivante examine le régionalisme à la fois comme complément de la coopération multilatérale et comme défi systémique. Les auteurs se penchent ensuite sur le processus de prise de décisions du GATT/de l'OMC en examinant les processus de fonctionnement internes et le désir de participation d'acteurs non étatiques extérieurs. La dernière section de ce chapitre tente d'expliquer comment les gouvernements déterminent le contenu de l'agenda commercial de l'OMC et définissent les domaines de la politique commerciale sur lesquels ils choisissent de négocier.

L'ÉCONOMIE ET L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA COOPÉRATION COMMERCIALE INTERNATIONALE

Contexte historique

De nombreux historiens considèrent qu'une partie de la deuxième moitié du XIXe siècle a été un âge d'or de la coopération internationale en Europe, caractérisé par la croissance rapide des économies et par l'émergence spontanée du multilatéralisme dans le commerce … mais cette période a été de courte durée.

L'existence d'un commerce sur de longues distances, de relations commerciales contractuelles et de droits de douane est attestée dès l'Antiquité, mais les relations commerciales et la coopération se

sont intensifiées en Europe après la fin des guerres napoléoniennes. Le Congrès de Vienne a permis d'accroître la stabilité politique sur le continent et le système mercantiliste qui prévalait au XVIIIe siècle a été affaibli par la nouvelle pensée économique, dont Adam Smith fut le pionnier. Les progrès techniques et l'industrialisation ont été les bases du développement économique de l'Europe dans la deuxième moitié du XIXe siècle et ont stimulé la coopération commerciale à travers une série de traités commerciaux bilatéraux, qui ont considérablement abaissé les obstacles au commerce et qui ont évolué *de facto* en un réseau d'accords multilatéral et non discriminatoire. Tous les pays n'ont pas participé à cette expérience. Les États-Unis et l'Amérique latine sont restés relativement protectionnistes pendant cette période, tandis que les pays d'Asie et d'Afrique et d'autres pays ont été contraints à une forme de coopération déterminée en grande partie par les relations coloniales et les visées impériales. Pendant ce temps, l'Europe a connu une période de relative prospérité, sous l'impulsion énergique du Royaume-Uni, farouche partisan du libre-échange. Cette prospérité a commencé à décliner vers la fin du XIXe siècle, le marasme de l'agriculture contribuant à un regain de protectionnisme généralisé en Europe continentale.

L'effritement de la coopération internationale et la détérioration de la conjoncture économique à la fin du XIXe siècle ont été le contexte du déclenchement de la guerre en Europe en 1914.

Au début des années 1890, alors qu'il fallait renouveler plus d'une cinquantaine de traités commerciaux européens, la plupart des gouvernements étaient confrontés à une demande croissante de protection de la part de groupes d'intérêts organisés représentant des producteurs agricoles et bon nombre d'industriels. Plusieurs pays ont alors érigé d'importants obstacles au commerce dans divers secteurs et les puissances européennes ont recentré de plus en plus leur commerce sur leurs colonies et leurs sphères d'influence territoriale, établissant ainsi une série d'arrangements commerciaux préférentiels. Le nationalisme se développait, l'unification de l'Allemagne et de l'Italie s'était consolidée, les États-Unis gagnaient en puissance et en influence et le Royaume-Uni connaissait un déclin relatif. Les pays européens se faisaient une concurrence plus âpre pour gagner des territoires coloniaux et de l'influence. Les conflits territoriaux en Europe, en particulier entre la France et l'Allemagne, contribuaient à la tension des relations internationales. Le manque de leadership, l'effritement de la coopération, la détérioration de la conjoncture économique et l'aggravation des tensions ont créé les conditions de la guerre.

La période de l'entre-deux-guerres a été marquée par de graves défaillances des gouvernements, une coopération internationale limitée, de sérieuses difficultés économiques dans de nombreux pays et une politique commerciale erratique, ponctuée par des accès de protectionnisme, de discrimination et de tension politique tant dans le domaine commercial que dans le domaine monétaire, autant de conditions qui ont conduit, une fois de plus, à un conflit armé.

L'absence de coordination internationale pour supprimer les contrôles instaurés pendant la guerre et créer les conditions d'une transition ordonnée vers une économie d'après guerre n'a fait qu'alimenter l'incertitude et la méfiance. Dans certains pays, la protection commerciale a certes été réduite dans les années qui ont suivi la guerre, mais il a fallu près d'une décennie après la cessation des hostilités pour que les échanges reviennent à leur niveau d'avant la Première Guerre mondiale. À l'époque, la politique commerciale était à la fois instable et imprévisible et, lorsque la conjoncture économique s'est détériorée vers la fin des années 20, la guerre commerciale provoquée par la Loi tarifaire Smoot-Hawley (1930) a aggravé la crise économique, ce qui a entraîné une réduction des échanges commerciaux d'environ 60 pour cent entre 1929 et 1932. L'effondrement du commerce a encore aggravé la déflation et le chômage dans de nombreux pays. La politique monétaire était également en crise, avec l'effondrement de l'étalon-or au début des années 30 et des dévaluations en série. L'inversion du protectionnisme des États-Unis et de plusieurs autres pays au milieu des années 30 et les efforts faits pour réduire le caractère discriminatoire et l'instabilité de la politique commerciale ont été trop tardifs pour endiguer la tendance aux arrangements commerciaux préférentiels.

La politique commerciale est restée très désordonnée jusqu'à la mise en place d'arrangements institutionnels après la Seconde Guerre mondiale et la création du système commercial multilatéral moderne. L'une des leçons à tirer de la première moitié du XXe siècle est assurément que, pour

être effective et durable, la coopération internationale exige un cadre institutionnel prévisible, exprimant l'engagement préalable des gouvernements sur une orientation politique définie.

Le degré élevé d'intégration économique internationale atteint dans la deuxième moitié du XIXe siècle et la première partie du XXe siècle aurait pu être durable avec un meilleur fondement institutionnel. L'histoire de la première moitié du XXe siècle montre que les pays peuvent aisément être privés des avantages d'un commerce ouvert et, d'une manière plus générale, d'une politique économique judicieuse en l'absence d'engagement en faveur de la coopération internationale.

Si ce sont les enseignements à tirer, quelle en est la pertinence aujourd'hui ? Les gouvernements feront-ils preuve de la prévoyance et de la volonté nécessaires pour préserver, renforcer et, le cas échéant, réformer les institutions qu'ils ont jugé nécessaires dans le passé pour définir et ordonner la coopération internationale ?

Le système commercial multilatéral est confronté à des défis considérables à court terme du fait que les négociations ne sont pas achevées mais, aussi plus fondamentalement, en ce qui concerne la continuité de sa fonction en tant qu'institution ayant la légitimité nécessaire pour jouer un rôle de médiation dans les relations commerciales internationales. L'équilibre de la puissance économique entre les pays et les intérêts nationaux sont en train de changer. Les gouvernements voient-ils des alternatives viables au caractère inclusif de la perspective universaliste implicite dans le système commercial multilatéral d'aujourd'hui ? Si ce n'est pas le cas, il est important de réfléchir attentivement à la manière de promouvoir et gérer le système commercial multilatéral pour assurer le partage des avantages. L'avenir de l'OMC dépend de l'importance que les gouvernements attachent à la contribution que cette institution peut apporter.

Ce que dit la théorie économique sur les motivations de la coopération commerciale internationale

Traditionnellement, les économistes considèrent la coopération commerciale comme un moyen d'éviter les guerres commerciales qui pourraient se produire si les grands pays relèvent unilatéralement leurs droits de douane pour réduire le prix de leurs importations aux dépens de leurs partenaires commerciaux. Un pays qui cherche à améliorer ainsi ses termes de l'échange (prix relatif de ses exportations par rapport à ses importations) peut amener ses partenaires commerciaux à prendre des mesures de rétorsion, au détriment de toutes les parties.

L'argument des termes de l'échange est la justification économique de la coopération commerciale, qui est la plus formalisée et la plus élaborée. C'est le seul qui intègre formellement l'explication des raisons de la coopération et l'explication des modalités de cette coopération. En d'autres termes, c'est la seule approche économique permettant d'expliquer le GATT/l'OMC et son architecture. Certaines des autres approches économiques examinées dans le rapport se prêteraient certainement à une analyse et à une étude empiriques plus rigoureuses, mais ce travail n'a pas encore été entrepris.

La situation de non-coopération que postule l'approche traditionnelle est parfois considérée comme un « dilemme du prisonnier », dans lequel le comportement rationnel des parties sans coopération les laisse dans une situation pire que si elles coopéraient. Mais cette approche des motifs de la coopération a deux défauts majeurs. Premièrement, de nombreux économistes doutent de sa pertinence pratique et les données empiriques ne permettent pas de dire exactement si l'accent exclusif sur les prix mondiaux relatifs est réellement ce qui détermine le comportement. Deuxièmement, la théorie explique uniquement les accords entre pays suffisamment grands pour imposer à leurs partenaires des coûts sur le plan des termes de l'échange. Elle n'explique pas pourquoi les pays qui sont trop petits pour influer sur les prix mondiaux de leurs importations auraient des raisons de coopérer entre eux ni pourquoi les grands pays engageraient des négociations commerciales avec ces pays.

Certaines analyses d'économie politique ont mis l'accent sur deux raisons de la taxation du commerce par les gouvernements, à savoir obtenir le soutien politique des bénéficiaires de ces taxes et, si celles-ci sont suffisamment élevées, modifier les termes de l'échange en leur faveur.

Nous avons déjà vu en quoi cette dernière raison justifie la coopération internationale. Si l'on ajoute à l'analyse une dimension d'économie politique, on saisit certaines réalités, notamment le fait que les groupes d'intérêt privés tenteront, parfois avec succès, de modifier la politique gouvernementale, et que les intérêts des producteurs peuvent l'emporter sur ceux des consommateurs, pourtant plus nombreux, car les premiers sont mieux organisés politiquement. L'interaction entre les groupes d'intérêts privés et les gouvernements en quête de soutien politique expliquent pourquoi ces derniers voudraient éliminer l'incitation à manipuler les termes de l'échange. La réciprocité inhérente à tout accord intergouvernemental fait que les exportateurs de chaque pays cessent d'être de simples spectateurs du débat tarifaire pour devenir des opposants à la protection dans leur propre pays.

Vu que les gouvernements tiennent compte des conséquences politiques de leurs décisions en matière de politique commerciale et ne se contentent pas d'obtenir un résultat efficient, comme le suggère l'analyse économique classique, nous pouvons expliquer deux observations empiriques importantes sur leur comportement. Premièrement, le processus de libéralisation des échanges a été progressif : le libre-échange serait le résultat rationnel si les gouvernements se souciaient uniquement des termes de l'échange. Deuxièmement, les différentes motivations du comportement des gouvernements peuvent aussi expliquer pourquoi la libéralisation de l'après-guerre a porté essentiellement sur des produits faisant l'objet d'échanges à double sens.

Cette analyse d'économie politique n'explique toujours pas ce qui incite les petits pays à participer à des accords commerciaux internationaux, tant du point de vue de leurs intérêts propres que du point de vue de ceux de leurs grands partenaires commerciaux. On a tenté d'expliquer la participation des petits pays par des motifs purement politiques, sans tenir compte des effets sur les termes de l'échange, dans les cas où les exportateurs font pression en faveur de la libéralisation des échanges dans un cadre de négociation réciproque, dans le seul but d'obtenir de nouveaux débouchés commerciaux. Le fait que cette explication ne tient pas compte des termes de l'échange a préoccupé de nombreux théoriciens dont certains ont fait valoir que les effets sur les termes de l'échange pouvaient être plus fréquents qu'on ne le pense généralement, même dans le cas des économies dites petites, en raison des multiples facteurs susceptibles de segmenter les marchés dans la pratique.

La coopération entre les gouvernements dans le domaine du commerce peut aussi s'expliquer par le souci de crédibilité politique. C'est ce que l'on appelle « l'approche de l'engagement ».

Si les gouvernements manquent de crédibilité aux yeux des agents économiques nationaux, ils peuvent souhaiter ancrer leurs intentions politiques dans des engagements internationaux. Si, par exemple, la décision d'un gouvernement de libéraliser le commerce dans un secteur particulier à une date future déterminée n'est pas jugée crédible par la branche de production concernée, il se peut que celle-ci ne procède pas à la restructuration nécessaire pendant la période de transition, de sorte que, le moment venu, la libéralisation ne sera plus la politique optimale, parce que le secteur ne sera pas prêt à faire face à la concurrence internationale. Un engagement international peut aider à résoudre ce problème d'incohérence temporelle. La menace de rétorsion en cas de non-respect rend les engagements internationaux plus crédibles.

Parmi les raisons de contester la validité pratique de cet argument, il y a la constatation que les règles commerciales ne sont peut-être pas conçues de manière à pouvoir être respectées, en particulier par les petits pays et les pays pauvres. En outre, l'argument de l'engagement pour expliquer la coopération peut être quelque peu affaibli par la réalité des accords commerciaux internationaux existants. Par exemple, la présence, dans les accords commerciaux, de clauses d'exception, telles que les sauvegardes, ne peut s'expliquer par la motivation de l'engagement. On manque de données empiriques sur les approches fondées sur l'économie politique et sur l'engagement tendant à expliquer la coopération internationale.

Plusieurs autres raisons peuvent être invoqués pour expliquer pourquoi les gouvernements peuvent vouloir coopérer en matière de politique commerciale. Il s'agit notamment de raisons stratégiques, comme l'augmentation de la taille du marché ou l'obtention de garanties contre une évolution défavorable de la politique commerciale des pays partenaires. Mais il y a aussi des raisons spécifiques aux arrangements préférentiels, comme le souci d'accroître le pouvoir de négociation ou de faire en sorte que l'ouverture des marchés soit limitée géographiquement pour des raisons protectionnistes.

Les pays peuvent vouloir coopérer dans le domaine commercial pour accroître la taille de leur marché. C'est sans doute plus vrai dans le cas des petits pays car cela permet aux entreprises nationales de profiter des économies d'échelle et de réduire leurs coûts. La coopération commerciale peut être motivée aussi par la nécessité pour les pays de se protéger contre l'érosion de leur accès aux marchés des autres pays. Cela peut se faire en encourageant la poursuite de la libéralisation NPF ou bien en participant à des accords commerciaux régionaux concurrents. Les pays peuvent souhaiter participer à des accords commerciaux régionaux pour assurer un accès préférentiel aux marchés aux producteurs qui ne sont pas compétitifs au niveau mondial, mais qui le sont au niveau régional. Cela signifie que certains des avantages d'un accord commercial discriminatoire peuvent être obtenus aux dépens des non-participants. Ou bien, des alliances commerciales régionales et bilatérales peuvent être établies dans le but d'accroître le pouvoir de négociation des pays concernés. Ces diverses explications, qui sont toutes plausibles, n'ont pas fait l'objet d'une formulation théorique rigoureuse ni de vérifications empiriques suffisantes.

Contributions de la littérature sur les relations internationales

La littérature sur les relations internationales offre de nombreuses explications de ce qui motive la coopération internationale allant au-delà de l'idée que les parties intéressées coopèrent simplement pour maximiser des avantages économiques collectifs. Si les théories des relations internationales apportent des éclairages variés et intéressants sur les motivations et les comportements qui sous-tendent les décisions de coopérer et sur la nature de cette coopération, elles ne se prêtent pas toujours à une validation empirique. Comme pour certaines analyses économiques, ce manque de précision est une invitation à poursuivre les recherches.

Une conclusion générale qui se dégage des théories des relations internationales est que la justification et l'évolution historique de la coopération commerciale internationale doivent aussi se comprendre en fonction de l'évolution des relations de pouvoir, des conflits de distribution, du rôle des idées et des convictions partagées et de l'évolution plus générale de l'ordre politique et sécuritaire international. Le rationalisme et le constructivisme sont deux grandes approches des relations internationales.

Les théories rationalistes supposent que les acteurs prennent des décisions dans le but strict de maximiser leur utilité sous réserve des contraintes éventuellement présentes. Pour cela, elles soupèsent les coûts et les avantages de la coopération dans un monde où les intérêts nationaux sont déjà définis. Les approches constructivistes considèrent la coopération internationale comme un moyen d'itération interactive vers des résultats mutuellement avantageux. Les parties qui coopèrent s'influencent mutuellement dans la formulation de leurs engagements.

Dans la théorie des relations internationales, l'étude de la coopération internationale était traditionnellement dominée par l'hypothèse que l'État était un acteur unitaire. Plus récemment, certaines théories ont mis l'accent sur les liens entre la coopération internationale et la politique interne.

Plusieurs théories se fondent sur l'idée que les agents (individus, groupes ou États) peuvent déterminer activement et sciemment les conséquences de leur interaction. Les choix faits par les agents déterminent les résultats ou, en d'autres termes, le système. D'autres théories plus « structuralistes » considèrent que c'est le système qui façonne les acteurs et non l'inverse. Le système est plus que la somme de ses éléments et, par conséquent, il a une vie propre. Les systèmes influent sur la manière dont les agents pensent et agissent.

Plusieurs courants de l'analyse rationaliste expliquent la coopération commerciale.

L'un des courants de la littérature rationaliste, l'« institutionnalisme néolibéral », postule que les États sont mus par des préoccupations d'efficience mutuelle. Chaque partie recherche la solution qui maximise la « taille du gâteau » résultant de la coopération. L'objectif central de celle-ci est d'accroître l'efficience mutuelle.

L'école du « libéralisme » abandonne l'idée que les États sont des acteurs unitaires ayant un objectif constant et défini. Pour expliquer ce qui amène les pays à coopérer sur le plan international, les libéralistes se fondent sur la politique interne. Des accords de coopération sont conclus si la décision de collaborer représente le résultat d'équilibre d'un processus rationnel de délibération entre les groupes nationaux concernés.

Un autre courant du rationalisme, le « néoréalisme », postule que les parties cherchent à maximiser leur position de pouvoir relative dans le système international. La coopération internationale s'apparente à un « jeu à somme nulle », dans lequel les gains d'une partie se font au détriment d'une autre partie, parce que la taille du gâteau est fixe. Les parties qui coopèrent cherchent à protéger leur position de pouvoir dans le système international. La coopération entre les États prend la forme d'alliances de courte durée qui peuvent temporairement limiter l'anarchie, mais jamais en venir à bout.

Une forme atténuée du néoréalisme, le « réalisme postclassique » ou « réalisme défensif », soutient que si le pouvoir est une dimension importante de l'interaction entre États, ce n'est pas une fin en soi. C'est un moyen d'assurer la sécurité et d'accroître la base de ressources d'un pays. Les gouvernements choisissent donc de coopérer pour réduire la probabilité de conflit, surmonter les externalités ou retombées internationales et accroître le bien-être.

La « théorie de la stabilité hégémonique » est une autre variante du néoréalisme. Une puissance hégémonique cherche à renforcer par la coopération sa position dominante dans le système international, tout en y introduisant ses propres normes et valeurs. Elle est aussi en mesure de s'attaquer aux problèmes d'action collective internationale entraînant des retombées et de garantir la fourniture de biens publics, dont peuvent profiter toutes les parties aux arrangements de coopération.

Les approches « constructivistes » ou non rationalistes de la prise de décisions rejettent le postulat selon lequel les agents sont mus uniquement par des considérations de coûts-avantages : le pouvoir des normes partagées et des convictions intersubjectives est le principal fondement des décisions des acteurs.

Les constructivistes estiment que la coopération internationale s'explique mieux par référence aux normes fondamentales, aux idées partagées, aux convictions intersubjectives, aux traditions, aux habitudes et aux perceptions. Les décisions fondées sur les normes (la « logique de ce qui est approprié ») remplacent le choix rationnel égoïste (la « logique des conséquences »). Le système et les agents qui agissent en son sein sont étroitement interdépendants : la structure définit les perceptions des agents et, par conséquent, leurs préférences et leur comportement. Le comportement collectif peut lui-même, à son tour, avoir un effet en retour sur le système.

Une variante du constructivisme, l'école « anglaise » des relations internationales, s'intéresse à la diffusion de certaines normes et valeurs au sein de la « société internationale ». L'édification de l'ordre économique international libéral d'après guerre est un bon exemple de ce courant de pensée, montrant comment des pays partageant les mêmes idées ont formé une coalition pour injecter dans le système international leurs idées sur l'ouverture des marchés. Enfin, les approches « faiblement cognitivistes » examinent comment les normes et les principes directeurs apparaissent, s'imposent et, en conséquence, influent sur les décisions de coopération des gouvernements.

Contribution de l'analyse juridique à la compréhension de la coopération internationale

Les théories juridiques des accords commerciaux sont des théories constitutionnalistes.

Les approches juridiques des accords commerciaux sont fondées sur deux principes centraux. Le premier est que chaque citoyen est le mandant principal dans toutes les affaires nationales et mondiales. Le second est que « la défaillance de l'État » et la recherche de rente de la part de ses représentants sont des phénomènes courants, qu'il faut surmonter au moyen d'un cadre juridique adéquat, c'est-à-dire une constitution.

On peut discerner dans la littérature juridique quatre grandes approches du constitutionnalisme dans le domaine commercial.

La première, appelée constitutionnalisme « interne », considère les accords commerciaux comme la deuxième ligne de défense constitutionnelle contre la faillite des politiques internes. La deuxième, ou constitutionnalisme « externe » ou « transnational », considère les accords commerciaux comme des contrats visant à assurer aux pays, sur la base de la réciprocité, une représentation et une participation transnationales dans leurs processus respectifs d'élaboration de la politique commerciale. La troisième, que l'on peut appeler constitutionnalisme « interne-externe », soutient que les législateurs élus délèguent délibérément au gouvernement l'élaboration de la politique commerciale afin de réduire le risque de captage politique et de cooptation des décisions de politique commerciale par des groupes d'intérêts étroits. Enfin, la théorie constitutionnaliste dite « mondiale » fait valoir que, dans un monde interdépendant, les citoyens promulguent une constitution commerciale internationale à plusieurs niveaux car les approches constitutionnelles nationales et le droit international axé sur l'État ne peuvent jamais empêcher les faillites des politiques au niveau mondial.

Les approches juridiques ont tendance à mettre l'accent sur les questions non économiques, telles que la légitimité, la participation, la démocratie et la souveraineté. Étant donné la difficulté d'attribuer un sens consensuel précis à certains de ces concepts, les approches juridiques des accords commerciaux brouillent parfois la distinction entre prescription et description.

À acteurs différents, motifs différents et accords différents : la coopération dans un monde hétérogène

Les différents pays ont généralement des motivations et des priorités différentes lorsqu'ils envisagent de participer à des accords commerciaux. L'approche traditionnelle fondée sur les termes de l'échange fournit seulement une explication des accords commerciaux entre pays ayant un pouvoir commercial. En revanche, les considérations d'économie politique s'appliquent aussi bien aux grands qu'aux petits pays. Le désir d'utiliser les accords internationaux comme un instrument d'engagement ou pour augmenter la taille du marché et le pouvoir de négociation sera probablement un motif plus important pour les petits pays et, dans certains cas, il favorisera la coopération régionale plutôt que multilatérale.

Les quatre grandes théories des relations internationales – néoréalisme, institutionnalisme néolibéral, libéralisme et constructivisme – proposent un large éventail de raisons pouvant motiver la participation de pays différents à des accords commerciaux bilatéraux, plurilatéraux ou multilatéraux. Les néoréalistes mettent l'accent sur les questions de pouvoir (équilibrage, constitution de blocs, création d'une dépendance), les institutionnalistes sur l'efficience, les libéralistes sur les raisons internes d'économie politique et les constructivistes sur le rôle prépondérant des normes sociales, des valeurs et des idées dans la motivation du comportement. On peut faire des observations similaires sur l'applicabilité générale des analyses juridiques à une large gamme de motivations déterminant différents types de coopération internationale.

Rapprochement des différents courants de pensée théorique sur la coopération internationale

Malgré la diversité des méthodes d'analyse et des traditions, les différentes approches théoriques de la coopération internationale décrites dans le présent rapport ont certains points communs. On peut distinguer quatre groupes distincts d'explications.

Le premier groupe met l'accent sur un problème interne qui nuit à l'efficience économique et qu'un contrat international peut aider à résoudre. C'est l'élément essentiel des approches de l'économie politique et de l'engagement qui ont leur origine dans l'économie, dans l'école libéraliste des relations internationales et dans le constitutionnalisme juridique interne.

Le deuxième groupe considère que les retombées ou externalités internationales sont le problème essentiel qu'un contrat peut régler. Par exemple, les accords commerciaux peuvent restreindre l'unilatéralisme d'un pays dont les actions peuvent nuire au bien-être économique d'autres pays. C'est l'essence de l'approche traditionnelle de l'économie, de l'institutionnalisme néolibéral dans la théorie des relations internationales et des approches juridiques constitutionnalistes externes et internes-externes.

Le troisième groupe, qualifié d'approche « idéationnelle », est l'approche normative de la compréhension de la coopération internationale. Les valeurs, les traditions, le sens collectif de l'histoire et de l'humanité et d'autres facteurs de ce genre poussent des personnes influentes, des groupes importants et l'État dans son ensemble à conclure des accords commerciaux. Les objectifs non économiques des parties jouent ici un rôle crucial. Les normes et les idées jouent également un rôle dans certaines variantes de l'institutionnalisme néolibéral et de la théorie de la stabilité hégémonique. Le pouvoir des idées est toutefois une caractéristique essentielle de l'école anglaise de relations internationales ainsi que des écoles constructivistes faiblement et fortement cognitivistes. Cette pensée est présente aussi dans les approches juridiques appelées constitutionnalisme externe et constitutionnalisme mondial.

Le dernier groupe consiste en l'argument de la « realpolitik ». Les pays concluent des accords commerciaux, ou s'abstiennent d'en conclure, pour des raisons de pouvoir (c'est-à-dire d'efficience distributive). L'accent est mis sur les avantages liés au pouvoir et, dans ce cadre, la participation aux accords internationaux peut même être involontaire. Ou bien, elle pourrait être motivée par le désir de créer une dépendance chez d'autres, d'équilibrer le pouvoir ou de constituer des blocs. Cette préoccupation pour le pouvoir et la distribution est particulièrement présente dans les fondements du néoréalisme, mais on la trouve aussi dans le réalisme postclassique et dans la théorie de la stabilité hégémonique.

Les chercheurs ont encore fort à faire pour nous aider à mieux comprendre les motivations de la coopération commerciale internationale.

En raison de la grande diversité des approches analytiques pour expliquer le même résultat, à savoir la conclusion d'accords commerciaux internationaux, on peut douter raisonnablement qu'il existe une théorie unique permettant d'expliquer le phénomène de la coopération commerciale. On peut probablement dire à juste titre que la plupart des pays sont motivés par la volonté d'atteindre une série d'objectifs en concluant un accord commercial. En outre, il peut être difficile de trouver deux pays ayant la même combinaison d'objectifs en matière de coopération. Certains États peuvent vouloir, par exemple, promouvoir la paix et la stabilité dans la région, améliorer leur position de pouvoir au niveau international, attirer l'investissement étranger, atténuer l'influence de groupes d'intérêts particuliers nationaux, etc. Certains objectifs des gouvernements peuvent être partiellement contradictoires. Même si l'on adopte une approche multidisciplinaire générale pour essayer de comprendre les motifs de la conclusion d'accords internationaux de coopération, il est évident que, vu l'état actuel de nos connaissances sur ces questions complexes, des recherches supplémentaires sont nécessaires.

Conclusions politiques découlant de l'analyse théorique de la coopération commerciale

Malgré notre compréhension limitée des motivations de la coopération internationale, nous pouvons tirer de ce que nous savons certains enseignements pratiques, concernant l'hétérogénéité des intérêts en jeu et le caractère fragile et incomplet des efforts de coopération dans un monde changeant et incertain.

Trois observations essentielles s'imposent. Premièrement, en raison de la diversité des motivations, des intérêts et des priorités qui semblent guider les efforts de coopération internationale, il sera souvent difficile, voire impossible, de parvenir d'emblée, dans un accord, à un équilibre qui apporte quelque chose à toutes les parties.

Deuxièmement, une fois l'accord conclu, il faudra toujours faire face à au moins trois facteurs d'incertitude. L'un est que, lors de la conclusion de l'accord, il n'était pas possible, de prévoir toutes les éventualités car le monde est trop complexe et notre connaissance trop imparfaite. Un autre facteur est que les circonstances qui sous-tendent l'accord peuvent changer, mettant à l'épreuve la volonté des parties de respecter le contrat. Un troisième facteur susceptible d'évoluer est la nature des intérêts sous-jacents des parties à l'accord.

La troisième observation essentielle concernant la complexité des accords internationaux et les incertitudes qui les entourent est que, pour réussir, la coopération exige que les programmes de négociation soient suffisamment vastes pour refléter convenablement l'hétérogénéité des intérêts et des priorités des parties. Sinon, les négociations peuvent être interminables ou aboutir à des résultats comportant un élément de coercition et conférant ainsi à l'accord un effet déstabilisant.

Toutes ces considérations nous rappellent qu'une coopération internationale satisfaisante est un processus itératif continu. Il faut du temps et des efforts pour parvenir à un compromis et des négociations qui se prolongent peuvent être le signe d'un système qui fonctionne, et non d'un système en panne. La coopération internationale et les accords qui la sous-tendent risquent d'échouer si les gouvernements ne prêtent pas attention au besoin d'intégration et de flexibilité face au changement.

LA CONCEPTION DES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

Le rôle des institutions

Ni les économistes ni les théoriciens des relations internationales ne se sont guère penchés de près sur le rôle des institutions. Néanmoins, depuis quelques années, on comprend mieux l'importance qu'elles revêtent pour déterminer les résultats de la coopération. Les spécialistes du droit définissent généralement en termes de constitutions le cadre institutionnel de la coopération.

De la même façon qu'au niveau national, les autorités politiques confient la conduite de la politique monétaire à une banque centrale indépendante, les signataires d'accords commerciaux peuvent conférer un certain pouvoir à un agent indépendant (une institution) parce qu'ils estiment qu'un organisme neutre ou internationalisé peut gérer plus efficacement qu'eux-mêmes les relations commerciales. Ces institutions se distinguent des arrangements de coopération *ad hoc* ou circonstanciels dont on peut penser qu'ils constituent l'approche préférée des néoréalistes. En conférant à une institution un certain pouvoir, les gouvernements s'engagent effectivement à l'avance à respecter une série de règles sans en connaître exactement les implications en termes de résultats futurs. Ainsi, le transfert de pouvoir à l'institution peut être considéré comme une limitation de la liberté d'action présente et future. Pourquoi les gouvernements agissent-ils ainsi ?

Au début, les approches économiques de la coopération se fondaient sur des hypothèses qui évacuaient simplement toutes les raisons pour lesquelles les gouvernements pouvaient créer des institutions, notamment l'incertitude, le manque d'informations complètes, les coûts de transaction élevés et les changements de circonstances, mais des travaux plus récents montrent que les institutions ont une série de fonctions permettant d'améliorer l'efficience.

Les études économiques sur la raison d'être de la coopération commerciale et sur celle des institutions commerciales ont évolué de manière indépendante. Les travaux sur ce dernier point se sont développés lorsque l'on a pris en compte les « imperfections » du marché, telles que les coûts de transaction, l'asymétrie de l'information, le caractère incomplet des contrats, etc., ce qui explique pourquoi une institution commerciale impartiale servant de base aux accords commerciaux peut améliorer l'efficience. Les modèles économiques théoriques peuvent ainsi montrer que les institutions sont importantes, notamment parce qu'elles peuvent faciliter les négociations, diffuser l'information, régler les différends, administrer les accords, suivre les politiques et exercer une surveillance.

Les théories des relations internationales considèrent que les institutions commerciales ont plusieurs autres fonctions.

Les institutions commerciales peuvent faciliter la coopération en aidant les parties à parvenir à un équilibre en dépit de préférences hétérogènes. En outre, les organisations commerciales comme l'OMC surveillent la mise en œuvre et le fonctionnement des résultats négociés. Les signataires créent des institutions internationales afin de centraliser les opérations, c'est-à-dire de réduire les coûts de transaction et d'améliorer l'efficience. Cela ressemble beaucoup aux conclusions auxquelles aboutiraient un raisonnement fondé sur les théories économiques. Toutefois, les théories constructivistes de la coopération considèrent en outre que les institutions commerciales favorisent l'élaboration et l'évolution de normes et de valeurs communes, qui correspondent à l'intérêt de la communauté. Certaines théories des relations internationales abordent aussi les problèmes d'autonomie et de surveillance, comme la prise de contrôle d'une institution par des parties influentes ou l'évolution d'un régime autonome.

La libéralisation du commerce en tant que résultat de la coopération internationale

La libéralisation réciproque est l'approche par laquelle la coopération commerciale internationale permet aux pays d'échapper au dilemme du prisonnier lié aux termes de l'échange. Pour éliminer les effets sur les termes de l'échange, la libéralisation doit être non discriminatoire. Dans la pratique, on ne peut pas toujours définir précisément la réciprocité, mais on peut modéliser ses effets sur le bien-être. La consolidation des engagements en matière de libéralisation est considérée comme essentielle pour la stabilité contractuelle.

Les ouvrages théoriques définissent la libéralisation réciproque comme une réduction coordonnée de la protection qui ne modifie pas les termes de l'échange des parties à l'accord. La réduction mutuelle de la protection élargit la division du travail et accroît le volume des échanges de sorte que le revenu national augmente. Pour que les termes de l'échange restent inchangés, il faut que cette expansion du commerce ne s'accompagne pas d'une modification des prix mondiaux qui se ferait au détriment de l'une des parties.

Si plus de deux parties prennent part à la négociation, l'efficience veut que la libéralisation soit non discriminatoire. Si un pays établit une discrimination entre ses partenaires commerciaux en appliquant des tarifs douaniers différents, ses termes de l'échange seront différents pour chacun d'entre eux. La libéralisation réciproque crée ainsi la possibilité de gains opportunistes pour certains sous-groupes de pays au détriment des pays non participants, dont les termes de l'échange se détériorent.

Un certain nombre d'économistes éminents ont cherché à donner une interprétation économique rigoureuse de la réciprocité dans le cadre du GATT, mais les observateurs de longue date du système commercial multilatéral ont tendance à souligner l'aspect politique de la réciprocité. Au GATT/à l'OMC, la réciprocité suppose un résultat que chaque Membre juge avantageux, quel que soit le critère appliqué. Une mesure précise n'est pas indispensable.

S'agissant du commerce des marchandises, la libéralisation dans le contexte du GATT/de l'OMC signifie non seulement la réduction des taux de droits, mais aussi leur consolidation contre toute augmentation future. Les gouvernements ont attaché autant d'importance à l'engagement juridique de ne pas relever

les tarifs douaniers au-delà d'un certain niveau et à la sécurité de l'accès aux marchés qu'il implique qu'à la réduction des droits. Dans le cas des services, les engagements sont aussi consolidés contre toute augmentation future, mais de manière quelque peu différente, en raison des particularités des transactions dans le secteur des services.

Le principe de la nation la plus favorisée (NPF) est au centre du système de règles du GATT/de l'OMC, mais il existe d'importantes exceptions et il est difficile de justifier le traitement NPF du seul point de vue de l'efficience.

Certains économistes ont avancé que le principe NPF (associé à la réciprocité) était nécessaire pour que les gouvernements engagent des négociations mutuellement avantageuses. Or, le principe NPF risque de permettre à certains d'obtenir des avantages sans contrepartie, ce que les données d'expérience semblent confirmer. Toutefois, ce problème est moins important dans les cas où la libéralisation est entreprise unilatéralement. Mais, lorsqu'il se pose, les gouvernements libéraliseront les échanges dans une moindre mesure avec le principe NPF que sans lui.

L'un des arguments économiques les plus forts en faveur du traitement NPF est probablement celui qui a été formulé dans les années 30 et qui met l'accent sur le coût de l'administration de tarifs douaniers discriminatoires, en raison de la nécessité de suivre l'origine des produits. Des approches fondées sur des formules permettraient aux Membres de l'OMC d'éviter le problème de la « resquille » dans les négociations et de tirer avantage des coûts inférieurs associés aux droits NPF, par opposition aux droits discriminatoires.

Le régionalisme en tant qu'entorse au principe NPF

Deux arguments principaux ont été invoqués pour justifier les accords régionaux comme exception au principe NPF : ils peuvent augmenter les échanges et ils peuvent servir de base à la poursuite de la libéralisation multilatérale. Mais il existe des opinions contraires.

Le critère approprié pour évaluer les accords commerciaux régionaux (ACR) devrait être leur impact sur le bien-être économique et non l'augmentation des échanges. La théorie économique est ambiguë sur la question de savoir si un pays gagne ou perd à participer à un ACR. Cela dépendra de l'équilibre entre les effets de création d'échanges de l'accord et ses effets de détournement des échanges. En outre, les ACR sont au détriment des non-membres, qui sont perdants du fait du détournement des échanges et de la détérioration de leurs termes de l'échange.

L'idée que la libéralisation préférentielle du commerce finit par engendrer un soutien en faveur de la libéralisation multilatérale se heurte à des objections importantes. Lorsque les membres d'un ACR établissent une présence préférentielle sur les marchés de leurs partenaires, cela les incite à essayer de conserver cet avantage préférentiel. La libéralisation multilatérale peut être considérée comme une menace pour cet accès privilégié. L'harmonisation des règles et des politiques, qui accompagne parfois l'intégration régionale, peut faire que les membres se trouvent liés par des accords difficiles à généraliser par la suite. Enfin, la négociation d'ACR absorbe des ressources et du capital politique, qui pourraient être consacrés aux négociations multilatérales.

Les dispositions spéciales en faveur des pays en développement en tant qu'entorse au principe NPF

L'idée que le développement économique exige le recours (temporaire) à des politiques qui faussent les échanges a amené à inclure dans les disciplines du GATT/de l'OMC un certain nombre d'exceptions qui permettent d'échapper à des obligations essentielles, notamment le principe NPF.

Les dispositions relatives au traitement spécial et différencié permettent aux pays (souvent sur la base de l'effort maximal) d'accorder aux pays en développement un traitement plus favorable que celui qu'ils accordent aux autres Membres. D'autres dispositions accordent aux pays en développement bénéficiaires des droits dont ne disposent pas les autres pays. Le traitement spécial et différencié est fondé sur le postulat que les pays en développement sont différents des pays avancés et que des exceptions temporaires aux règles générales (par ailleurs considérées comme économiquement avantageuses) constituent une réponse appropriée à leurs problèmes de développement particuliers. Les pays en développement peuvent souffrir d'imperfections et de distorsions du marché qui n'existent pas dans les pays plus avancés et qui empêchent leur diversification dans des activités non traditionnelles. Le manque de ressources fait qu'il leur est plus difficile de s'adapter aux effets de la libéralisation des échanges, de profiter des nouvelles possibilités commerciales et de supporter les coûts d'une réforme. Les mesures commerciales constituent rarement la politique optimale mais leur utilisation peut être appropriée dans certaines circonstances et pour une durée limitée.

Il est essentiel pour le système de faire la distinction entre la politique publique légitime et le protectionnisme dans la conception et l'application des politiques internes.

La plupart des différends relatifs aux effets des politiques internes sur l'accès aux marchés étaient fondés sur l'article III du GATT (traitement national) et/ou sur l'article XX (exceptions générales) ou aussi sur les Accords de l'OMC relatifs à des mesures internes spécifiques, comme l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce ou l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires. Les dispositions juridiques pertinentes donnent des indications sur la manière de faire la distinction entre une politique interne légitime et une politique non légitime. En termes économiques, les politiques optimales, c'est-à-dire celles qui permettent le mieux de remédier aux défaillances et aux imperfections du marché intérieur, sont considérées comme légitimes. La question de savoir si les textes juridiques existants permettent une interprétation conforme à la pensée économique a été discutée dans la littérature spécialisée et différentes réponses y ont été apportées. Une autre difficulté est de savoir dans la pratique quelle politique peut être considérée comme optimale dans une situation donnée. On a souligné dans certains ouvrages que cette approche peut conduire à une « guerre entre ordres publics », étant donné que les politiques optimales dépendent de caractéristiques qui peuvent être spécifiques à un pays, telles que les préférences des consommateurs, les valeurs morales ou le patrimoine culturel.

Mesures contingentes et libéralisation des échanges

Les mesures contingentes ont trait aux exigences politiques de protection et non aux coûts de l'ajustement. On peut estimer que l'inclusion de mesures contingentes dans un accord commercial revient à anticiper des difficultés d'ajustement et les pressions politiques en faveur d'une protection auxquelles elles donnent lieu. Les mesures contingentes sont un moyen de contrer ces pressions en inversant temporairement la libéralisation. L'existence de ces clauses d'exception peut permettre une libéralisation plus poussée.

L'ampleur de la libéralisation rendue possible *ex ante* par un accord commercial peut dépendre de l'existence ou non de clauses d'exception reconnaissant l'incertitude de l'environnement économique. Le recours à des mesures contingentes peut entraîner des pertes de bien-être *ex post*, lorsque le niveau de la protection est temporairement relevé, mais la libéralisation plus ample permise *ex ante* signifie que ces coûts sont compensés par les gains de bien-être à long terme.

Le GATT/l'OMC comportent un certain nombre de dispositions contingentes. Celles-ci comprennent les dispositions relatives aux mesures de sauvegarde, aux mesures antidumping et aux mesures compensatoires, les restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements et l'article XXVIII sur la modification des listes. Certains Membres de l'OMC peuvent aussi utiliser la marge entre les taux de droits consolidés et appliqués comme une mesure commerciale contingente.

Moyens de faire respecter les accords commerciaux

Les accords commerciaux sont des contrats qui doivent être exécutés. Les moyens d'exécution rendent crédibles les engagements mutuels et ils peuvent amplifier ces engagements et dissuader les défections. Les parties à un accord commercial peuvent voir qu'elles ont intérêt à conférer une certaine autorité à une instance de jugement indépendante.

La mesure dans laquelle les parties sont disposées à coopérer dépend essentiellement de la qualité du mécanisme d'exécution. En l'absence d'autorité supranationale, la plupart des accords commerciaux doivent reposer sur l'auto-exécution. Des règles d'exécution codifiées réduisent le risque de rupture de la coopération en prévoyant des mécanismes convenus pour détecter, examiner et quantifier les infractions possibles. Les règles peuvent aussi aider à améliorer les moyens d'exécution des différentes parties et offrir une série d'options pour régler les différends à l'amiable. Cela peut accroître la confiance mutuelle dans le système et encourager les parties à prendre des engagements *ex ante* plus profonds en matière de libéralisation des échanges.

L'existence de coûts transactionnels, d'asymétries de l'information, d'incertitudes et d'autres imperfections contractuelles peut amener les parties à conclure un accord commercial pour conférer une certaine autorité à un organisme neutre de règlement des différends. Celui-ci peut remplir de multiples fonctions, y compris celles de courtier impartial, d'arbitre, de juge et de diffuseur d'informations. Toutefois, dans le cadre d'un accord international, un organe de règlement des différends peut ne pas avoir les moyens de donner effet à ses décisions. Le bon fonctionnement du mécanisme de règlement des différends reste entre les mains des parties et dépend de la volonté de coopérer de la partie contrevenante ou de la capacité des autres parties de sanctionner le contrevenant.

Les fonctions de transparence et de surveillance d'un accord commercial

Des dispositions relatives à la transparence sont indispensables pour qu'un accord international soit viable. Cette fonction de transparence permet de combler les lacunes de l'information, facilite le respect des règles et aide les parties à défendre leurs droits. La surveillance va au-delà de la transparence. Elle suppose un suivi et offre un moyen d'échanges non litigieux.

La transparence est inscrite dans les accords commerciaux car il y a tout lieu de penser que l'imperfection de l'information imparfaite est un problème aigu dans le cas de ces accords. Il existe des dispositions sur la transparence dans tous les Accords de l'OMC. Il se peut que dans un accord particulier, elles portent uniquement sur les quelques mesures visées par l'accord, mais l'effet cumulé de ces dispositions est de réduire l'opacité des régimes commerciaux et des processus d'élaboration des politiques commerciales des Membres.

La transparence aide à atteindre deux objectifs fondamentaux. Le premier est de faire en sorte que les parties respectent mieux les engagements qu'elles ont pris au titre de l'accord. Le second est de permettre aux agents économiques privés de mieux comprendre l'environnement dans lequel ils opèrent et de prendre de meilleures décisions.

La surveillance va au-delà de la transparence. Elle implique le suivi du respect des obligations des Membres, mais en dehors d'un cadre contentieux. Elle offre une instance de dialogue permettant une meilleure compréhension entre les parties et elle est presque toujours confiée à une institution (et ses organes), au lieu d'être laissée aux soins des parties. Une combinaison appropriée de transparence et de surveillance peut inciter les parties à confirmer leurs engagements au titre d'un accord et à respecter leurs obligations.

Quelles sont les incidences politiques des questions de conception relatives aux accords internationaux ?

Cela dépend pour beaucoup de la motivation sous-jacente de la coopération. Il est évident que les règles contractuelles de base et l'institutionnalisation peuvent atténuer le caractère inévitablement incomplet des accords. Il est cependant improbable que la conception des accords permette d'éviter complètement les écueils qui en résultent.

Les raisons pour lesquelles les pays signataires décident de coopérer dans le domaine commercial déterminent en grande partie leurs préférences en ce qui concerne la conception des traités. Intuitivement, un accord commercial conclu, par exemple, dans le but de lier les mains des décideurs nécessite un ensemble de règles sensiblement différentes de celles d'un accord conclu dans le seul but de promouvoir la paix mondiale et impose des exigences différentes à l'institution qui les administre. Par conséquent, pour comprendre, expliquer et réformer les règles contractuelles et les procédures institutionnelles, il est utile de mieux comprendre les déterminants de la coopération commerciale.

Les parties contractantes à un accord commercial ne peuvent ni prévoir les aléas futurs, ni consigner tous les détails, même ceux qui sont prévisibles. Un accord commercial est nécessairement incomplet. Les institutions et les dispositions contractuelles peuvent atténuer les incertitudes liées au caractère incomplet des contrats, mais elles peuvent difficilement les faire disparaître. Cela a deux conséquences. L'une est que les différends sont le prolongement naturel du caractère incomplet des contrats. Et l'autre est que, pour y remédier, il faut établir un équilibre délicat entre la flexibilité et l'adaptation, d'une part, et la préservation de la prévisibilité et de la stabilité, d'autre part.

LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL À 60 ANS : RÉALISATIONS ET DÉFIS

Du GATT à l'OMC : l'édification d'une institution

Le système commercial multilatéral a eu des débuts agités mais, dans ses premières années, son orientation claire s'est révélée être un atout. Il s'est ensuite développé inexorablement au fil des ans, tant en termes de participation de couverture et d'objectifs institutionnels, pour culminer avec la création de l'OMC en 1995.

La coopération commerciale internationale a eu des débuts difficiles. Les efforts pour établir une Organisation internationale du commerce ont échoué, mais il en est résulté un contrat temporaire régissant les relations commerciales entre 23 pays. Au cours de huit cycles successifs de négociations commerciales multilatérales, la libéralisation du commerce a considérablement progressé et d'importantes règles commerciales ont été établies. Cette évolution a culminé avec la création de l'OMC en 1995. L'OMC a un mandat plus vaste et une base institutionnelle plus solide et elle couvre de nouveaux domaines, tels que le commerce des services et les droits de propriété intellectuelle.

Dès son origine, le GATT a rassemblé des pays très divers. L'objectif commun de libéralisation multilatérale du commerce dans le cadre d'un système fondé sur des règles s'est traduit par l'accession continue de nouveaux pays aux accords, ce qui a encore augmenté l'hétérogénéité des Membres. Alors que les cinq premiers cycles de négociations commerciales multilatérales ont eu lieu sous la houlette des États-Unis et de plusieurs pays européens, les pays en développement ont assumé un rôle de plus en plus important dans les cycles ultérieurs. L'aptitude du système du GATT/de l'OMC à tenir compte des besoins différents de ses Membres a été un facteur important de son succès.

Depuis la création de l'institution, l'agenda commercial multilatéral a généralement été dominé par les mêmes questions, mais celles-ci sont toujours aussi difficiles à résoudre.

Si l'on jette un regard rétrospectif sur les six dernières décennies de négociations commerciales multilatérales, on constate que certaines questions essentielles sont récurrentes. Dès les années 50,

l'agriculture, le régionalisme et les questions de développement occupaient les négociateurs commerciaux à Genève. À plusieurs reprises, les négociations commerciales multilatérales ont été sur le point d'échouer en raison de divergences de vues importantes, en particulier sur ces questions, et chaque fois, les Membres du GATT/de l'OMC ont réussi à surmonter leurs divergences.

L'agriculture, les conditions de la participation des pays en développement au système commercial et la relation entre le régionalisme et le multilatéralisme continuent de dominer ou du moins d'influencer l'agenda commercial et font obstacle à la conclusion des négociations en cours dans le cadre du Cycle de Doha.

Négociations sur l'accès aux marchés : libéralisation et consolidation

Depuis la création du GATT en 1948, les tarifs douaniers ont été progressivement abaissés au cours de huit cycles de négociations commerciales. Les progrès ont été plus importants dans le secteur manufacturier que dans le secteur agricole. Depuis la création du GATT, les droits de douane sur les produits industriels ont fortement baissé dans les pays industriels, passant de 20 à 30 pour cent en moyenne à moins de 4 pour cent.

Dans ces pays, les droits de douane ne peuvent plus être considérés aujourd'hui comme un obstacle important au commerce, sauf pour quelques catégories de produits. Au fil des années, les réductions tarifaires ont varié selon les secteurs, les progrès étant moindres pour les produits industriels à forte intensité de main-d'œuvre et les produits agricoles. Les textiles et l'habillement, les chaussures et les articles en cuir, le poisson et les produits à base de poisson et les produits agricoles sont généralement soumis à des droits de douane plus élevés et à davantage de crêtes tarifaires que les autres catégories de produits. La plupart des réductions tarifaires observées dans les pays développés ont été le fruit de négociations multilatérales, mais il ne faut pas perdre de vue les réductions résultant de l'intégration régionale et d'arrangements préférentiels en faveur des pays en développement.

Pendant plusieurs décennies, les pays en développement ont peu utilisé le système multilatéral pour réduire ou consolider leurs droits de douane, bien que ces derniers aient baissé sensiblement sous l'effet de réformes unilatérales et d'accords régionaux. Sur le plan multilatéral, la situation a considérablement changé lors du Cycle d'Uruguay.

Avant les années 80, les pays en développement prenaient des engagements tarifaires limités dans leurs négociations d'accession. La portée des consolidations était relativement faible et l'est restée dans la plupart des cas jusqu'au Cycle d'Uruguay. Un certain nombre de pays en développement qui ont négocié leur accession pendant le Cycle d'Uruguay ont consolidé tous leurs droits à un niveau plafond, ce qui a créé un écart entre les droits consolidés et les droits appliqués. De nombreux pays en développement ont considérablement élargi la portée de leurs consolidations pendant ce Cycle. Tous ont consolidé la totalité de leurs lignes tarifaires agricoles et certains, en particulier les pays d'Amérique latine, ont étendu les consolidations tarifaires aux produits non agricoles. Toutefois, dans la plupart des cas, les consolidations ont été effectuées à un niveau plafond bien supérieur aux taux appliqués. En d'autres termes, les taux appliqués sont restés indépendants des taux consolidés. La tendance au renforcement des engagements multilatéraux s'est poursuivie après le Cycle d'Uruguay. Plusieurs pays en développement d'Asie ont profité des négociations sur l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) pour supprimer leurs droits sur les produits informatiques. Les données disponibles indiquent aussi que les négociations d'accession au titre de l'article XII de l'Accord de Marrakech ont largement contribué à la réduction des droits de douane des nouveaux Membres.

Les obstacles non tarifaires ont joué un rôle important dans la politique commerciale, mais quelques progrès ont été réalisés dans la réduction et l'élimination de ces obstacles. Le maintien de cette question dans le programme de négociation de Doha témoigne du fait qu'ils constituent toujours un problème.

Le système commercial multilatéral a largement contribué à réduire et discipliner les obstacles non tarifaires au commerce, tels que les restrictions quantitatives. Si les pays développés ont maintenu pendant de nombreuses années des restrictions quantitatives pour les produits agricoles et les textiles, plusieurs pays en développement ont maintenu des restrictions à des fins de balance des paiements pendant plusieurs décennies. Le Cycle d'Uruguay a permis des avancées importantes concernant les obstacles non tarifaires restants. L'élimination des mesures d'autolimitation des exportations a été un résultat important à cet égard.

Depuis 1950, le volume du commerce mondial a été multiplié par 27, ce qui représente une croissance trois fois plus rapide que celle de la production mondiale. La réduction des obstacles au commerce par le biais du système commercial multilatéral a largement contribué à ce résultat spectaculaire, quoique de manière inégale. En outre, la stabilité et la certitude accrues conférées par les règles du système ont sans doute aussi influencé la croissance des échanges au fil des années.

La contribution du GATT/de l'OMC à la croissance du commerce mondial grâce aux réductions tarifaires a été inégale, avec des effets beaucoup plus importants sur le commerce des pays industriels et pour de nombreux produits non agricoles. Cela tient au fait que le système commercial multilatéral a permis des réductions plus importantes des obstacles au commerce pour les produits industriels et n'a pas exigé une libéralisation importante de la part des pays en développement. Le GATT/l'OMC ont peut-être aussi contribué à l'établissement de relations commerciales entre des pays qui n'avaient jamais commercé entre eux auparavant.

L'évolution du système multilatéral de règlement des différends

Les six dernières décennies ont été marquées par l'évolution remarquable du système de règlement des différends du GATT/de l'OMC. Les parties contractantes/les Membres sont parvenus à renforcer la primauté du droit tout en préservant le caractère intergouvernemental de ce système.

Un système de règlement des différends a été demandé dès les premiers jours du GATT. Avec le temps, les procédures « diplomatiques » quelque peu informelles ont cédé la place à des approches plus « judiciaires ». Des désaccords fondamentaux dans certains domaines ont parfois mis en évidence les limites du système, empêchant l'établissement de groupes spéciaux ou l'adoption de décisions sur des questions sensibles. Le Cycle d'Uruguay a abouti au renforcement sans précédent des procédures de règlement des différends, notamment avec l'introduction de l'adoption quasi automatique des rapports et l'établissement de l'Organe d'appel en tant qu'organe permanent de révision juridique. De plus, les procédures d'exécution ont été simplifiées et on a fait en sorte qu'elles ne puissent pas être bloquées par le défendeur.

Le recours au mécanisme de règlement des différends s'est considérablement développé depuis la création de l'OMC, notamment en raison de l'activité accrue des pays en développement.

Les pays en développement sont à l'origine de plus de 40 pour cent des différends soumis à l'OMC. Quarante-deux pour cent des plaintes déposées par ces pays étaient dirigées contre d'autres pays en développement, contre seulement 5 pour cent à l'époque du GATT. Les plaintes concernent le plus souvent les obstacles non tarifaires, suivis de près par de nombreuses affaires concernant les pratiques commerciales « déloyales » ou les mesures prises pour y remédier (subventions, droits antidumping/compensateurs). Dans le cadre le l'OMC, l'agriculture est de loin le domaine où il y a eu le plus grand nombre de différends. La plupart des affaires sont réglées, généralement en faveur de la partie plaignante. Dans la majorité des cas, les décisions sont respectées. Toutefois, plusieurs affaires notoires ont été caractérisées par des problèmes de mise en œuvre et des procédures interminables. Dans quelques cas, des mesures de rétorsion ont finalement été imposées.

Les ouvrages spécialisés s'accordent pour dire que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC est utile aux Membres. Toutefois, la question de savoir comment clarifier et améliorer certains aspects du nouveau système fait l'objet d'un vif débat.

Le mécanisme de règlement des différends de l'OMC pourrait être encore amélioré de manière à en faciliter l'utilisation, à clarifier ses procédures et peut-être même à renforcer davantage sa capacité à régler les différends de manière plus rapide et efficace. Globalement, il ne s'agit pas d'apporter des modifications radicales ou fondamentales aux règles existantes ni de remettre en question les résultats substantiels déjà obtenus avec le système actuel.

On pourrait aussi renforcer davantage la capacité des petits pays et des pays pauvres à porter une affaire devant l'OMC. Outre la fourniture d'une assistance juridique, l'importance d'une meilleure « surveillance » a été soulignée. Divers propositions ont été faites sur des questions de procédure et de règlement, allant des questions de transparence, notamment pour tenir compte de l'intérêt accru des acteurs non gouvernementaux pour les procédures de règlement des différends, à la suggestion d'une procédure de renvoi par l'Organe d'appel pour permettre une analyse plus poussée. La discussion porte en partie sur la question plus fondamentale de savoir si le système est trop « judiciarisé ». En outre, un certain nombre d'idées ont été avancées concernant la possibilité limitée de recourir à des contre-mesures et leur faible utilité pratique, en particulier lorsqu'il s'agit de pays en développement. La pensée économique imprègne bon nombre de ces propositions, en particulier celles qui envisagent des solutions de rechange pour remplacer les sanctions commerciales qui sont mutuellement préjudiciables. Des préoccupations plus profondes ont été exprimées au sujet de la réponse appropriée en cas de non-respect persistant des décisions et du calcul des dommages équivalents.

Les pays en développement dans le système commercial multilatéral

Pendant de nombreuses années, la participation des pays en développement au système commercial multilatéral a été limitée à l'obtention d'exceptions aux règles et d'un traitement plus favorable de la part des pays industrialisés.

La plupart des dispositions relatives au commerce et au développement figurant dans le projet de charte de l'OIC n'ont pas été reprises dans le GATT. Toutefois, avec la décolonisation et l'accession au GATT d'un nombre croissant de pays en développement, ces derniers ont commencé à relancer certaines des propositions faites initialement à la conférence de l'OIC. Ils ont aussi élargi progressivement le champ de leurs intérêts, passant de la demande d'exemption pour leurs propres politiques à l'obtention de larges concessions en matière d'accès aux marchés de la part des pays développés. Parmi les modifications des règles obtenues par les pays en développement, il faut citer la révision de l'article XVIII du GATT pour la protection des industries naissantes, l'inclusion de la Partie IV intitulée « Commerce et développement », qui codifiait la notion de « non-réciprocité », et une dérogation pour les préférences non réciproques (qui est ensuite devenue permanente en vertu de la « Clause d'habilitation »). Au cours du Tokyo Round, les pays en développement n'ont pris que des engagements limités en matière d'accès aux marchés et quelques-uns seulement ont signé les nouveaux « Codes » portant sur divers obstacles non tarifaires. Comme les résultats n'étaient guère contraignants pour eux, les pays en développement ont peu participé aux activités du GATT. Le programme de négociation était largement contrôlé par les pays industrialisés.

Les pays en développement ont défendu plus activement leurs intérêts offensifs au cours du Cycle d'Uruguay.

L'idée très répandue que les politiques de remplacement des importations comportaient des limites et le succès des pays d'Asie de l'Est sur les marchés internationaux figurent parmi les facteurs qui ont contribué à accroître la participation des pays en développement. En outre, plusieurs pays en développement étaient confrontés à la menace d'une action unilatérale contre leurs exportations sur certains marchés. D'autres pays, en particulier les petits pays en développement, craignaient d'être exclus des nouveaux blocs commerciaux régionaux. Ces facteurs et d'autres encore ont amené les pays en développement à participer davantage au système commercial multilatéral.

En même temps, l'engagement unique du Cycle d'Uruguay impliquait une série d'obligations nouvelles pour les pays en développement.

Alors que de nombreux pays en développement avaient un intérêt substantiel dans la poursuite de la libéralisation multilatérale du commerce et dans le renforcement des règles commerciales dans plusieurs domaines, certains d'entre eux considéraient que la mise en œuvre de certaines obligations pesait sur leurs ressources et n'était pas une priorité de développement. L'octroi de périodes de transition a été le principal moyen employé pour faciliter l'adaptation aux nouvelles obligations, mais nombre de pays en développement ont estimé que ces dispositions n'étaient pas appropriées. Il a été demandé de plus en plus que les règles de l'OMC établissent une plus grande différenciation pour tenir compte des besoins spéciaux et des capacités limitées des pays en développement. Au début, ces préoccupations ont trouvé une expression concrète dans le débat sur la « mise en œuvre ». Ensuite, toutes les dispositions relatives au traitement spécial et différencié ont été soumises à un réexamen dans les négociations de Doha. Parallèlement, l'OMC a renforcé ses activités d'assistance technique et de renforcement des capacités et a assumé de plus en plus un rôle de coordination, notamment dans le cadre de l'initiative de l'Aide pour le commerce, pour faire en sorte que les autres organisations concernées comprennent les besoins des Membres de l'OMC en matière de commerce et coopèrent de manière plus cohérente et effective pour répondre à ces besoins.

Les négociations en cours sont l'occasion de réexaminer comment tenir compte des intérêts spéciaux des pays en développement dans le cadre de l'OMC.

Les approches existantes du traitement spécial et différencié reflètent en grande partie la conception antérieure du développement. Il est permis de se demander si la notion d'« espace politique », désignant simplement une plus grande liberté d'action, constitue une approche prometteuse. Néanmoins, au cours des dernières années, il a été de nouveau admis, dans de nombreuses sphères, que des interventions des pouvoirs publics peuvent être justifiées pour résoudre certains problèmes de développement. Il est aussi de plus en plus largement admis que le rapport coûts-avantages de certaines obligations est fonction du niveau de développement des pays.

Les nouvelles approches visant à faire en sorte que les règles de l'OMC tiennent mieux compte des besoins du développement impliquent souvent la reconnaissance plus ou moins explicite du fait que tous les pays en développement ne sont pas confrontés aux mêmes problèmes. Malgré les difficultés que cela entraîne, il existe de solides arguments en faveur d'une analyse des besoins au cas par cas par rapport à la raison d'être du traitement spécial et différencié, à la forme qu'il prend, aux conditions qui s'y attachent et à sa compatibilité avec un système fondé sur des règles comme celui de l'OMC. Les approches plus techniques et progressives du traitement spécial et différencié ont le plus de chances de répondre aux besoins de développement des pays pauvres dans le cadre du système commercial multilatéral, sans porter atteinte à son intégrité. Dans le même temps, il faut reconnaître qu'une assistance et un soutien technique effectifs sont les compléments indispensables de l'amélioration des règles.

Le régionalisme et le système commercial multilatéral

La prolifération des accords commerciaux régionaux et bilatéraux au cours des 15 dernières années constitue un défi majeur pour le système commercial multilatéral.

Au 15 septembre 2006, 211 accords commerciaux régionaux (ACR) avaient été notifiés et étaient en vigueur, dont certains comprenaient plusieurs parties et d'autres étaient purement bilatéraux. À la seule exception de la Mongolie, tous les Membres de l'OMC sont parties à au moins un accord commercial préférentiel. Cela crée des risques évidents pour la transparence, l'efficience et les progrès du système commercial multilatéral.

Lors des négociations de l'après-guerre visant à établir l'Organisation internationale du commerce, il était déjà apparent que, si les pays concernés étaient favorables à des règles multilatérales qui libéraliseraient le commerce, ils étaient aussi très intéressés par la conclusion d'accords commerciaux préférentiels. L'article XXIV du GATT a été l'expression juridique de cette réalité. Mais la faiblesse des règles du GATT est devenu évidente lors de la notification de l'Accord d'association entre la CEE et les pays et territoires d'outre-mer et l'apparition d'une deuxième vague de régionalisme.

Le Cycle d'Uruguay a tenté de clarifier les critères et procédures d'évaluation des ACR et d'en améliorer la transparence en exigeant que tous les ACR notifiés soient examinés par un groupe de travail de l'OMC. Les problèmes d'interprétation liés à cette décision, conjugués à un certain manque d'enthousiasme de la part des Membres, ont fait que cette initiative n'a donné aucun résultat.

La décision récente sur la transparence est un pas vers la réduction du risque que la prolifération des ACR ne mette en péril le système commercial multilatéral.

Les nouvelles mesures annoncées en juillet 2006 augmenteront le niveau de transparence des ACR en exigeant que le Secrétariat de l'OMC établisse des rapports sur les ACR notifiés. Le rapport doit être « factuel », mais il peut être un excellent moyen de sensibiliser et d'alerter les Membres de l'OMC au sujet de certaines des incidences négatives effectives ou potentielles des ACR sur les tierces parties.

Il reste cependant à régler un certain nombre de questions non procédurales. La plus importante concerne le réexamen des prescriptions de l'article XXIV pour faire en sorte de limiter autant que possible les effets préjudiciables des ACR.

À l'OMC, le débat sur les ACR a porté essentiellement sur l'interprétation des conditions auxquelles les ACR doivent satisfaire conformément à l'article XXIV. Celles-ci ont trait à l'ampleur de la libéralisation préférentielle et à la gamme des produits visés, à la période de transition pour la pleine application d'un ACR et aux instruments de politique auxquels les règles préférentielles devraient s'appliquer. Ces questions continueront à se poser dans les négociations futures.

L'article XXIV dispose que les obstacles au commerce doivent être éliminés pour « l'essentiel des échanges commerciaux ». Les discussions visant à clarifier cette expression ont porté sur la question de savoir s'il faudrait établir une définition plus précise en termes de volume des échanges, de droits de douane ou de couverture sectorielle. Mais aucun consensus n'a été trouvé jusqu'ici. Comme le montre la théorie économique, la question de savoir si un ACR est complémentaire ou non du système commercial multilatéral dépendra probablement de la définition des produits visés par les ACR. Des questions analogues se sont posées au sujet du commerce des services avec l'adoption de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS – article V).

L'article XXIV exige aussi qu'outre les droits de douane, les ACR éliminent les « autres réglementations commerciales restrictives ». La gamme des mesures couvertes par les ACR peut déterminer l'ampleur et la portée de la libéralisation des échanges dans le cadre d'un accord, ainsi que ses effets sur les pays tiers. Ces mesures peuvent comprendre les contingents tarifaires, les mesures de sauvegarde, les mesures antidumping et les règles d'origine. Mais il n'y a pas de consensus clair sur l'interprétation des règles dans ces domaines.

Enfin, l'article XXIV exige que les ACR n'aient pas pour effet d'accroître les obstacles au commerce des pays tiers. Toutefois, la théorie économique donne à penser que cette prescription ne garantit pas l'absence d'effets négatifs sur le bien-être pour les tierces parties lors de l'établissement d'un ACR.

Sur le point de savoir si les ACR sont des « éléments constitutifs » du système commercial multilatéral ou des « pierres d'achoppement », les avis sont partagés. Une question connexe est de savoir si les dispositions de certains accords commerciaux bilatéraux, notamment entre un pays développé et un pays en développement, qui vont au-delà des règles de l'OMC, faciliteront ou entraveront les progrès sur le plan multilatéral. Des travaux récents donnent à penser qu'il est possible de « multilatéraliser » les multiples accords régionaux et bilatéraux qui se superposent partiellement.

Le débat sur ces questions est dominé par deux écoles de pensée. L'une a une vision pessimiste des effets du régionalisme sur la libéralisation multilatérale, tandis que l'autre prédit que ses effets seront bénins. On peut trouver des données systématiques et anecdotiques à l'appui des deux thèses.

Un certain nombre d'accords bilatéraux récents entre des pays développés et en développement comportent des dispositions qui concernent certains domaines d'action exclus du champ de l'OMC, ou qui vont au-delà des dispositions de l'OMC. Cette tendance a fait l'objet de critiques en raison de ses implications pour les avantages dont peuvent bénéficier les pays en développement parties à ces accords sur les plans du commerce et du développement, mais il s'agit aussi de savoir quelles seront les conséquences de cette différenciation du contenu pour le système commercial multilatéral.

Des travaux récents ont montré que le réseau d'ACR superposés, y compris ceux qui ont pour effet de détourner les échanges, peut constituer un élément positif pour le système commercial multilatéral en créant le besoin de rationaliser le système. Cela peut s'expliquer par l'augmentation des coûts entraînée par la superposition des ACR et par la complexité des règles d'origine entremêlées, surtout avec l'importance croissante du partage de la production et la fragmentation géographique de celle-ci. Il a été dit en particulier que l'OMC pourrait faciliter ce processus de « multilatéralisation » de trois manières : i) en réalisant des études analytiques pour mieux comprendre l'intérêt qu'il y a à « multilatéraliser » le régionalisme ; ii) en servant de cadre pour la coordination/la normalisation/l'harmonisation des règles d'origine préférentielles ; et iii) en aidant les pays faibles participant à des arrangements régionaux en étoile à identifier les moyens de traiter avec la puissance hégémonique qui se trouve au centre.

Le fonctionnement de l'OMC : prise de décisions et relations avec le monde extérieur

Malgré des dispositions explicites du GATT concernant le vote, dans la pratique, les décisions ont généralement été prises par consensus. Cette pratique a été reprise à l'OMC, mais la question de la participation aux processus de prise de décisions est passée au premier plan.

Au GATT, les décisions étaient fondées sur le consensus, mais, dans la pratique, elles étaient le fruit de délibérations entre une minorité de Membres. Malgré le mécontentement croissant suscité par les arrangements traditionnels, bon nombre des pratiques du GATT en matière de prise de décisions ont été institutionnalisées à l'OMC, y compris le principe du consensus.

Comme au GATT, le processus de prise de décisions à l'OMC, est à la fois formel et informel. Les réunions formelles sont ouvertes à tous les Membres et les comptes rendus de ces réunions assurent une transparence automatique. Mais, c'est dans les réunions informelles que se négocient et s'élaborent les décisions. Comme les pays participant au système commercial multilatéral sont beaucoup plus nombreux qu'auparavant, on exige de plus en plus que soient assurées une représentation et une participation adéquates. Dans le langage de l'OMC, c'est ce que l'on appelle « transparence interne ». Au cours de la dernière décennie, les questions relatives à la transparence interne et aux processus de prise de décisions de l'OMC sont devenues un défi institutionnel majeur pour le système commercial multilatéral. En réponse à ces pressions, des dispositifs de prise de décisions prometteurs ont été élaborés ainsi que des moyens d'assurer une plus large participation.

En ce qui concerne la prise de décisions, le principal défi sera toujours de trouver l'équilibre approprié entre l'efficacité et l'inclusion.

Pour que le processus de prise de décisions soit légitime, il faut qu'il y ait suffisamment d'activités ouvertes à tous et inclusives pour équilibrer les processus de consultation ou plus restrictifs. Cependant, pour des raisons pratiques, les consultations informelles et exclusives continueront de jouer un rôle important dans le processus d'ensemble de l'OMC. Bien que les Membres de l'OMC le reconnaissent généralement, la légitimité de ces consultations dépend de la capacité d'assurer un degré suffisant de transparence et d'inclusion et de garantir que ces mécanismes sont destinés à la constitution d'alliances et non à la prise de décisions.

Les problèmes relatifs à la transparence et à l'inclusion n'ont pas tous été résolus. En fait, le caractère informel et non juridique des principes et pratiques qui sous-tendent le processus consultatif actuel de l'OMC n'offre aucune garantie contre la résurgence de pratiques que certaines parties considèrent comme exclusives.

Les alliances jouent un rôle plus important dans les processus de prise de décisions de l'OMC, ainsi que dans la formulation des positions de négociation concrètes.

L'un des principaux faits nouveaux intervenus ces dernières années dans le processus de prise de décisions de l'OMC est le rôle croissant joué par différents groupes de pays, notamment de pays en développement. Les conférences ministérielles de l'OMC ont largement contribué à l'apparition et à l'évolution de ces groupes de pays et au développement de la coopération entre ces groupes.

Il est difficile de faire des généralisations au sujet de la multitude de groupes et d'alliances apparus depuis le lancement du Cycle de Doha. La plupart des questions inscrites au programme de l'OMC ne se divisent pas selon le clivage Nord-Sud qui, dans le passé, ne permettait pas la flexibilité qui caractérise aujourd'hui la formation d'alliances à l'OMC. Les négociations du Cycle de Doha ont donné une nouvelle dimension et une certaine fluidité à la composition et à la décomposition d'alliances et de groupes au sein de l'OMC.

La dernière décennie a été marquée par des changements importants dans les relations de l'OMC avec les ONG et les autres représentants de la société civile. Les questions s'y rapportant sont qualifiées de « transparence externe ».

Bien que l'OMC reste une organisation intergouvernementale où les décisions sont prises par consensus entre les Membres, de nombreuses ONG ont réussi à assumer un rôle qui leur permet d'influencer le programme et les positions de négociation de nombreuses parties. Naguère hésitants et suspicieux à l'égard des ONG, les Membres entretiennent maintenant avec elles une relation souvent symbiotique, qui se manifeste par une coopération accrue sur les questions de fond.

Toutefois, les règles institutionnelles régissant les relations entre l'OMC et les ONG restent inchangées et sont largement informelles et, en tant que telles, elles ne confèrent pas à ces organisations de nouveaux droits dans le cadre du système commercial multilatéral. Mais il est sans doute juste de dire que les pratiques actuelles sont désormais suffisamment bien établies pour rendre improbable un retour en arrière. Sur le plan organisationnel, le défi est de faire en sorte que cette relation continue d'évoluer dans un sens positif.

Il est important aussi de reconnaître que le système de l'OMC n'est qu'une partie d'un ensemble beaucoup plus vaste de droits et obligations internationaux qui lient ses Membres et que les questions relatives à l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial vont bien au-delà de la coopération formelle et spécifique entre l'OMC et les institutions de Bretton Woods. L'OMC entretient des relations institutionnelles étroites avec plusieurs autres organisations internationales telles que l'ONU, la FAO, le PNUE et la CNUCED, et environ 140 organisations internationales ont le statut d'observateur auprès des organes de l'OMC. Leurs relations étroites avec l'OMC et ses Membres apportent un important élément de transparence dans le débat général sur la cohérence économique internationale.

Approfondissement du programme multilatéral

Le système commercial multilatéral est confronté de longue date à la question essentielle de l'étendue de sa compétence. Comment le mandat de l'OMC est-il défini ? La forme du programme commercial multilatéral est importante car elle influe sur la perception de la légitimité du système, et, partant, de son efficacité et de sa viabilité.

La question de savoir quelle est la portée adéquate du système multilatéral et s'il faut aborder des sujets particuliers (et, dans l'affirmative, dans quel cadre institutionnel) a fait l'objet d'un vif débat entre les gouvernements. Les divergences de vues sur ce point ont souvent influencé le rythme des progrès dans les cycles de négociations commerciales multilatérales. Le débat qui a eu lieu à la fin des années 70 et dans les années 80 sur le point de savoir si le commerce des services avait sa place dans le GATT a été suivi de discussions analogues concernant les ADPIC, les droits des travailleurs, l'environnement, l'investissement et la concurrence. En outre, dans certains domaines, il s'agissait moins de savoir s'il fallait inclure de nouveaux thèmes que de savoir jusqu'où aller dans la définition d'obligations internationales

dans les domaines de compétence établis du GATT/de l'OMC, comme les normes de produits et les mesures sanitaires et phytosanitaires. Dans ces discussions, on fait souvent une distinction entre les mesures à la frontière et les mesures internes, bien qu'en réalité, les unes et les autres affectent, dans une certaine mesure, les conditions de concurrence entre les produits et les fournisseurs nationaux et étrangers, et ont, partant, des effets sur le commerce.

La portée du système commercial multilatéral découle d'un processus politique. Il n'existe aucun cadre conceptuel ou théorique bien défini pour analyser les avantages et les inconvénients d'un programme donné.

L'absence de cadre de référence analytique approprié pour déterminer la portée optimale de la coopération internationale exclut toute prescription normative. Nous n'avons aucun moyen d'indiquer *ex ante* ce qui devrait être inclus ou non dans le programme commercial multilatéral. Nous n'avons pas non plus de modèle pour l'élaboration du programme futur. Cette méconnaissance au sujet de la possibilité de prévoir ou de prescrire est conforme à ce qui est dit dans la plupart des ouvrages pertinents à ce sujet.

On peut établir une distinction entre les mesures internes visant à préserver la valeur des engagements préexistants et les mesures internes qui cherchent à offrir de nouvelles possibilités commerciales en agissant sur les conditions de concurrence. Mais ces mesures n'entrent pas toujours exactement dans l'une ou l'autre de ces catégories.

Au début, les négociations commerciales menées dans le cadre du GATT portaient sur la réduction des obstacles au commerce consistant en mesures à la frontière, comme les droits de douane. Les mesures internes figuraient initialement dans le programme du GATT parce que l'on craignait qu'elles ne servent à contourner les concessions accordées dans les négociations sur l'accès aux marchés. L'article III (traitement national) et l'article XX (exceptions générales) étaient les principales dispositions du GATT prévues à cet effet, mais, au fil du temps, ces dispositions ont été jugées insuffisantes pour lutter contre le contournement des engagements en matière d'accès aux marchés. L'Accord sur les obstacles techniques au commerce, l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et certains éléments de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires sont des exemples d'accords visant en partie à préserver les acquis en matière d'accès aux marchés.

Les mesures internes destinées à préserver les droits acquis en la matière peuvent viser à éviter la discrimination explicite, comme ce serait le cas des dispositions relatives aux subventions et aux marchés publics. Elles peuvent aussi concerner des mesures comportant des éléments de discrimination *de facto*, lorsque l'objectif sous-jacent supposé d'une mesure n'est pas d'établir directement une discrimination mais est plutôt de réaliser un objectif de politique publique particulier. Les normes et les objectifs visés par l'article XX du GATT ou par l'article XIV de l'AGCS sont des exemples de mesures internes relevant de cette catégorie.

Le second facteur expliquant l'élargissement et l'approfondissement du programme relatif aux mesures internes a trait à l'idée que l'accès aux marchés est intrinsèquement lié aux conditions de concurrence existant sur les marchés concernés. L'attention accordée aux mesures qui modifient les conditions de concurrence a contribué de plus en plus à façonner le système commercial multilatéral. Il s'agit ici non pas de préserver les niveaux existants d'accès aux marchés mais plutôt de promouvoir de nouvelles possibilités commerciales. Cette orientation est clairement illustrée par certains aspects de l'Accord général sur le commerce des services. On peut en dire autant de l'Accord sur les ADPIC et cela s'appliquerait aussi, par exemple, aux règles relatives à la concurrence. Toutefois, cette distinction entre la protection des droits acquis sur un marché et le souci d'élargir ces droits ne permet pas de classer clairement des ensembles particuliers de règles relatives aux mesures internes. Il peut y avoir d'importants chevauchements. Cela tient à ce que toute mesure interne, quelle que soit sa motivation, affectera, dans une certaine mesure, les conditions de concurrence sur un marché. Elle affectera le type d'accès et/ou les conditions d'activité pour les fournisseurs et les fournitures de marchandises et de services.

Certains ont suggéré que les notions de « rapport avec le commerce » ou de « spécificité » peuvent être utiles pour déterminer quelles mesures internes devraient faire l'objet de négociations à l'OMC. Mais, le rapport avec le commerce n'est pas un critère d'efficience. De même, la notion de spécificité ne donne pas d'indication claire sur ce point.

On fait valoir que plus une mesure interne peut affecter la compétitivité relative des fournisseurs et des fournitures étrangers et nationaux de marchandises et de services, plus il est justifié de soumettre cette mesure à une discipline dans le cadre de l'OMC. Mais, cet argument pose problème car il n'indique pas précisément quel pourrait être l'effet des mesures internes sur les conditions de concurrence ou sur le bien-être. Le lien direct avec le commerce n'est qu'un des éléments pouvant être pris en considération. Il appartiendrait aux gouvernements de déterminer si c'est un élément essentiel dans le choix entre des mesures internes susceptibles d'être négociées à l'OMC.

S'agissant de la spécificité, on peut considérer que les mesures axées sur un groupe particulier de fournisseurs ou de consommateurs peuvent avoir plus d'effets de distorsion que les mesures d'application générale et, par conséquent, méritent une plus grande attention à l'OMC. Par exemple, l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires établit des disciplines en matière de subventions qui reposent sur un critère de spécificité. L'idée que la spécificité devrait être un critère pour déterminer les mesures internes qu'il est plus ou moins souhaitable d'inclure dans le programme de l'OMC n'a fait l'objet d'aucune étude empirique ou théorique systématique. L'analyse économique ne donne pas non plus d'indication claire.

Les gouvernements peuvent chercher à établir un lien entre des questions qui n'ont aucun rapport avec l'accès aux marchés et la concurrence. Ces liens peuvent permettre d'obtenir des avantages mais ils compliquent les négociations et rendent plus difficile l'évaluation de leurs résultats pour chaque partie.

En échangeant des concessions dans différents domaines des politiques, deux pays peuvent parvenir à coopérer dans des situations où, sans cela, ils n'auraient pas pu obtenir des avantages mutuels. La possibilité d'établir des liens entre différentes questions a été évoquée, par exemple, pour les problèmes environnementaux mondiaux et le commerce. Le fait de combiner les négociations sur les mesures à la frontière et sur les mesures internes (sans rapport avec les premières) peut avoir pour inconvénient de rendre le calcul des coûts et des avantages de la coopération internationale pour chaque partie plus complexe et moins précis. Cela tient en partie à ce que les négociations sur les mesures internes vont souvent dans le sens de l'harmonisation des règles pertinentes au niveau international. L'harmonisation peut certes faciliter les transactions et les ententes internationales, mais elle peut aussi présenter des inconvénients lorsque les objectifs de politique générale et les mesures permettant de les atteindre diffèrent d'un pays à l'autre. Les facteurs propres à un pays, comme le patrimoine culturel, le climat, l'idéologie, les traditions réglementaires et le niveau de développement, prennent plus d'importance dans des échanges plus multidimensionnels.

La coopération internationale dans certains domaines peut avoir des effets distributionnels, de sorte qu'il y a des gagnants et des perdants. Ce n'est pas une raison pour renoncer à ces négociations, si les effets sur le bien-être sont globalement positifs, mais cela montre qu'il est nécessaire d'établir des mécanismes de compensation dans ces circonstances.

Si les engagements relatifs à l'établissement de règles ont des conséquences interjuridictionnelles négatives pour certaines parties en termes de distribution, il faut trouver une autre solution pour garantir la viabilité de la coopération. Des résultats gagnant-gagnant peuvent être obtenus au niveau mondial, même si certaines parties sont perdantes à condition que ces dernières reçoivent, d'une certaine manière, une compensation qui pourrait prendre la forme d'un transfert ou d'éléments sans lien direct avec le commerce, ou bien un équilibre pourrait être trouvé directement dans le cadre d'un ensemble de mesures résultant des négociations commerciales.

La question de savoir s'il faut ou non engager des négociations internationales sur les mesures internes est distincte de celle du choix de l'instance. Si des négociations internationales sur des sujets connexes ont lieu dans des instances différentes, il est nécessaire de garantir la cohérence pour éviter les ambiguïtés et les inefficiences.

De nombreuses mesures internes font l'objet de négociations dans des instances internationales différentes, souvent mais pas toujours au sein d'organisations internationales spécialisées. Les normes relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires sont négociées dans le cadre de la Commission du Codex Alimentarius, les normes du travail à l'Organisation internationale du travail et les normes environnementales dans le cadre des accords environnementaux multilatéraux (AEM). Par conséquent, pour intégrer les mesures internes dans le système commercial multilatéral, il faut aussi définir la relation entre l'Accord sur l'OMC et les autres accords ou organismes de normalisation pertinents. Une fois encore, il n'existe aucun cadre conceptuel pour définir une architecture internationale optimale ou pour déterminer la répartition souhaitable des sujets entre les institutions.

I ÉVOLUTION RÉCENTE ET TENDANCES PARTICULIÈRES DU COMMERCE

A TENDANCES RÉCENTES DU COMMERCE INTERNATIONAL

1. INTRODUCTION: L'ÉTAT DE L'ÉCONOMIE ET DU COMMERCE MONDIAUX EN 2006

L'année 2006 a été marquée par une croissance robuste de l'économie mondiale et une expansion vigoureuse du commerce. D'après les données disponibles en avril 2007, qui ont été utilisées dans la présente section, la croissance de la production intérieure brute (PIB) mondiale s'est accélérée pour passer à 3,7 pour cent, soit le deuxième meilleur résultat depuis 2000. Toutes les grandes régions ont enregistré une croissance du PIB dépassant la croissance démographique.

La croissance économique dans les pays les moins avancés a encore excédé 6 pour cent pour la troisième année consécutive. Ce raffermissement de l'économie mondiale est en grande partie attribuable à la reprise en Europe qui s'est révélée plus forte que prévu début 2006. Aux États-Unis, l'expansion économique s'est maintenue dans l'ensemble, le ralentissement de la demande intérieur e étant contrebalancé par une réduction du déficit extérieur, sous l'effet essentiellement d'une progression de la croissance des exportations. Au Japon, la croissance économique s'est quelque peu accélérée malgré une demande intérieure plus faible dont témoigne le gonflement de l'excédent extérieur. La Chine et l'Inde ont continué d'indiquer une croissance économique et commerciale exceptionnelle.

La bonne tenue des données fondamentales de l'économie pour de nombreux acteurs clés a contribué à renforcer la confiance des investisseurs à l'échelon mondial. Les déficits publics ont globalement diminué aux États-Unis, dans l'Union européenne et au Japon et les pressions inflationnistes ont été contenues. Le niveau élevé de liquidité monétaire mondiale conjugué au faible niveau des taux d'intérêt réels a contribué au redressement des marchés boursiers mondiaux. Les marchés boursiers dans les économies émergentes ont à nouveau enregistré une croissance beaucoup plus rapide que ceux des économies développées. La confiance accrue des investisseurs dans les marchés émergents est également manifeste dans la fourchette très réduite des marges d'intérêt entre les obligations des marchés émergents et celle des obligations du gouvernement des États-Unis.

L'amélioration du climat des investissements s'est aussi traduite par une forte hausse des flux mondiaux d'investissement étranger direct (IED) en 2006, qui ont approché les niveaux records enregistrés dans le passé. La CNUCED[1] indique que les flux entrants mondiaux d'IED ont augmenté d'un tiers pour passer à 1 230 milliards de dollars, soit le deuxième niveau jamais enregistré. La forte croissance des flux mondiaux d'IED peut être en partie attribuable à la multiplication des fusions et acquisitions et à une hausse des prix des actions. L'Institute of International Finance a indiqué un niveau élevé de flux de capitaux privés nets vers les marchés émergents.[2]

Un autre signe de l'importance des liquidités mondiales est l'augmentation des réserves mondiales en devises et le remboursement anticipé de la dette publique extérieure par un certain nombre de pays en développement. Les niveaux d'endettement, mesurés par l'encours de la dette par rapport au PIB, ont diminué dans toutes les régions en développement en partie sous l'effet des mesures d'effacement de la dette. Pour les pays pauvres très endettés, les niveaux d'endettement en 2006 auraient d'après les estimations diminué de moitié par rapport au niveau signalé il y a cinq ans.[3]

La dépréciation modérée du taux de change effectif du dollar EU s'est poursuivie, contribuant au réajustement du déficit de la balance des opérations courantes des États-Unis (déficit commercial pour les marchandises et les services).[4] Les taux de change des économies asiatiques ayant d'importants

---

1 CNUCED, UNCTAD Investment Brief, n° 1, 2007.

2 Institute of International Finance, Capital Flows to Emerging Market Economies, 18 janvier 2007.

3 FMI, Perspectives de l'économie mondiale, avril 2007, tableau 40.

4 Le ratio du déficit de la balance courante des États-Unis au PIB des États-Unis est resté d'après les estimations inchangé en 2006 et le déficit a commencé à régresser en dollars courants au cours du quatrième trimestre de 2006.

excédents des opérations courantes ont été variables en 2006. Sur une base moyenne annuelle, les taux de change effectifs se sont sensiblement appréciés dans le cas de la République de Corée et de Singapour et modérément dans le cas de la Chine. Le yen japonais a par contre continué de perdre du terrain en 2006.[5]

Le niveau élevé des liquidités mondiales et une nouvelle augmentation marquée du prix des combustibles et des taux d'intérêt nominaux n'ont pas jusqu'ici entraîné de hausse des taux d'inflation nationaux. Sur les marchés développés, l'augmentation des prix à la consommation s'est située entre 2 et 3 pour cent en moyenne et ce taux a été d'environ 5 pour cent dans les économies en développement. Dans les régions développées comme dans les régions en développement, aucune accélération de l'inflation des prix à la consommation n'a été observée entre 2005 et 2006.[6] Cependant, des pressions inflationnistes sont observées dans des secteurs pour lesquels l'offre est moins élastique tels que les marchés de l'immobilier et les prix des œuvres d'art vendues aux enchères.

La vigueur de la situation macro-économique mondiale en 2006 a fourni un cadre favorable à l'expansion du commerce international. En 2006, les exportations mondiales de marchandises ont augmenté en termes réels (c'est-à-dire à prix constants) de 8 pour cent contre 6,5 pour cent l'année précédente. Cette accélération des échanges peut être en grande partie attribuée à la nette reprise de la croissance des exportations et des importations européennes. La hausse des prix des combustibles et des métaux s'est traduite par une stagnation de la quantité de produits miniers échangés sur les marchés mondiaux mais l'augmentation des recettes tirées de l'exportation du pétrole a entraîné une croissance des importations qui a dépassé la moyenne mondiale. Les prix élevés de l'énergie ont aussi ranimé la demande de matériel d'extraction et les investissements dans des machines à forte efficacité énergétique.

L'expansion du commerce des marchandises en Chine est restée exceptionnelle en 2006. Le secteur de l'équipement de bureau et de télécommunication est resté le moteur principal de la croissance des exportations chinoises, mais des gains importants de parts de marché mondial en 2006 ont pu être observés dans des produits « traditionnels » d'exportation tels que les vêtements et de « nouveaux » produits tels que le fer et l'acier. Les importations de la Chine ont à nouveau augmenté plus vite que le commerce mondial, mais sont restées à la traîne par rapport à la croissance des exportations.

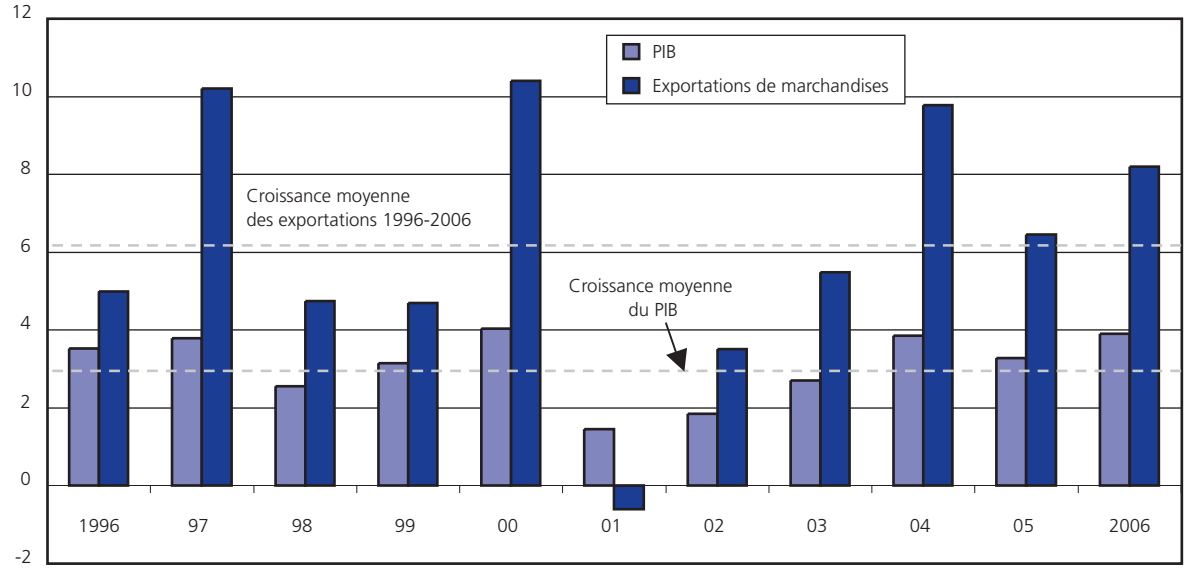
2. ÉVOLUTION DU COMMERCE ET DE LA PRODUCTION DE MARCHANDISES EN TERMES RÉELS EN 2006

La reprise de l'activité économique mondiale a été le facteur déterminant de l'expansion vigoureuse des échanges mondiaux en 2006. La croissance des exportations de marchandises en termes réels est provisoirement estimée à 8 pour cent en 2006, pourcentage qui est de près de 2 points supérieur à ce qu'il était en 2005 et qui dépasse nettement l'expansion moyenne de la dernière décennie (1996-2006). L'essor du commerce en termes réels a dépassé la croissance de la production mondiale de plus de 4 points de pourcentage (voir graphique 1).

5 JPMorgan, Real broad effective exchange rate indices. Communication directe au Secrétariat de l'OMC, mars 2007.

6 FMI, Perspectives de l'économie mondiale, avril 2007.

Graphique 1
Croissance du volume du commerce mondial des marchandises et du PIB mondial, 1996-2006
(Variation annuelle en pourcentage)



Source: OMC.

En 2006, les variations de croissance du commerce régional, en termes réels, ont été plus marquées même si la croissance économique par région était moins variable que l'année précédente. Ces évolutions divergentes peuvent être attribuées en grande partie à une évolution des termes de l'échange favorable aux pays et régions exportateurs de combustibles. La région de l'Amérique du Nord comprend deux exportateurs nets de combustibles et les États-Unis, grand importateur net de ces produits. En termes réels, les exportations de marchandises des États-Unis ont progressé de 10,5 pour cent en 2006, ce qui représente le taux de croissance le plus élevé enregistré depuis 1997 et près de deux fois le taux de croissance des importations. Les produits pétroliers liés à la production d'énergie ont diminué de 2,5 pour cent en volume. Le ralentissement de la demande intérieure aux États-Unis, la baisse du taux de change effectif (c'est-à-dire pondérée par les échanges) du dollar et un raffermissement de la croissance de la demande mondiale ont contribué à cette évolution positive. Les exportations de marchandises du Canada ont nettement ralenti sous l'effet conjugué d'un affaiblissement de la demande aux États-Unis et d'une appréciation marquée du dollar canadien depuis 2002. Le commerce des marchandises du Mexique a connu une expansion vigoureuse, une augmentation à deux chiffres tant des importations que des exportations accompagnant une croissance de l'économie qui n'avait pas été aussi forte depuis 2000.

À 13,5 pour cent, les exportations de marchandises de l'Asie, exprimées en termes réels, sont restées les plus dynamiques de toutes les régions. Les importations de l'Asie ont augmenté plus rapidement que l'année précédente et plus rapidement que les échanges mondiaux mais n'ont pas rattrapé la croissance des exportations. Cet écart en faveur des exportations peut être très largement attribué aux deux grands négociants de la région, la Chine et le Japon. L'expansion des exportations de la Chine a été dans une certaine mesure moins dynamique en 2006 qu'en 2005, tandis qu'elle a été plus forte au Japon, en République de Corée et dans le Taipei chinois (entre 10 et 15 pour cent). Les importations du Japon et du Taipei chinois n'ont par contre progressé que de 2 à 3 pour cent en 2006.

Tableau 1
PIB et commerce de marchandises par région, 2004-2006
(Variation annuelle en pourcentage à prix constants)

	PIB			Exportations			Importations		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Amérique du Nord	3,9	3,2	3,4	8,0	6,0	8,5	10,5	6,5	6,5
États-Unis	3,9	3,2	3,4	8,5	8,0	10,5	11,0	6,0	5,5
Amérique du Sud et Amérique centrale [a]	6,9	5,2	5,2	13,0	8,0	2,0	18,5	14,0	10,5
Europe	2,4	1,8	2,8	7,0	4,0	7,5	7,0	4,0	7,0
Union européenne (à 25)	2,3	1,6	2,8	7,0	4,0	7,5	6,5	3,5	6,5
Communauté d'États indépendants (CEI)	8,0	6,7	7,5	12,0	3,5	3,0	16,0	18,0	20,0
Afrique et Moyen-Orient	6,0	5,5	5,4	8,0	5,0	1,0	14,0	13,0	8,5
Asie	4,8	4,1	4,4	15,5	11,5	13,5	14,5	8,0	8,5
Chine	10,1	9,9	10,7	24,0	25,0	22,0	21,5	11,5	16,5
Japon [b]	2,7	1,9	2,2	13,5	5,0	10,0	6,5	2,0	2,0
Inde	8,0	8,5	8,3	15,5	20,5	11,5	16,0	20,5	12,0
Monde	3,9	3,2	3,7	10,0	6,5	8,0	...	...	...

[a] Y compris les Caraïbes.

[b] Les données sur le volume des échanges sont établies à partir des valeurs douanières corrigées en fonction des valeurs unitaires types et d'un indice des prix ajusté pour les produits électroniques.

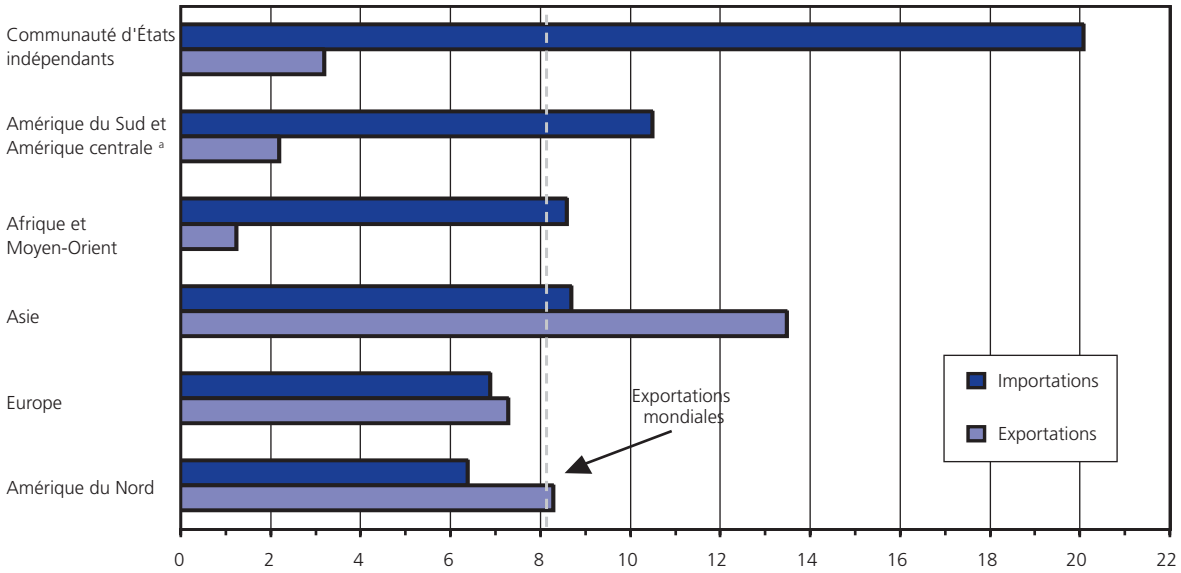
Source: OMC.

Les exportations de marchandises de l'Europe ont enregistré, en termes réels, leur plus forte croissance annuelle depuis 2000, dépassant la croissance des importations (estimée à 7 pour cent), mais sont restées inférieures au taux mondial d'expansion du commerce. Les pays d'Europe ont enregistré des résultats commerciaux très variables. Une croissance des exportations à deux chiffres peut être observée pour les pays situés à la frontière orientale de l'Europe allant de la Finlande et des États baltes au nord à la Turquie au sud. Tous ces pays ont ressenti les effets positifs d'une plus grande intégration dans l'UE et de la vigueur de la demande d'importation de la Communauté d'États indépendants (CEI). Tant l'Allemagne que le Royaume-Uni ont enregistré une croissance des exportations et des importations bien supérieure à la moyenne européenne, tandis que la croissance réelle des échanges a été peu dynamique en Italie et en Espagne et a stagné en France et en Irlande.

Les quatre régions exportatrices nettes de combustibles (CEI, Moyen-Orient, Afrique et Amérique du Sud/centrale et Caraïbes) n'ont enregistré qu'une légère augmentation de leur volume d'exportation (environ 2 points de pourcentage), tandis que leurs importations ont progressé plus vite que les échanges mondiaux en 2006 (graphique 2). C'est dans la Communauté d'États indépendants que les importations ont été les plus dynamiques, avec une progression de 20 pour cent, tandis que les exportations de la région, en termes réels, sont restées sans entrain en 2006. Contrairement à ces évolutions du commerce mondial, le taux d'expansion tant des exportations que des importations de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale s'est ralenti en 2006. Le Venezuela a enregistré une contraction marquée de ses exportations, et celles du Brésil ont progressé de moins de 4 pour cent. Les exportations conjuguées de l'Afrique et du Moyen-Orient ont pratiquement stagné d'après les estimations, tandis que les importations, malgré un ralentissement, ont continué d'augmenter relativement plus vite que la moyenne mondiale. Si le repli des exportations de ces régions peut être lié au ralentissement de la demande de catégories de produits chers, tels que les combustibles et les métaux, la progression des importations pourrait être considérée modeste eu égard à la croissance exceptionnelle des revenus de ces régions depuis trois ans.[7]

[7] Selon des indications, certaines importations ne sont pas entièrement prises en compte dans les statistiques du commerce extérieur ordinaires, ce qui pourrait se traduire par une sous-évaluation non seulement du niveau des importations mais aussi de leur croissance.

Graphique 2
Croissance du commerce des marchandises en termes réels par région, 2006
(Variation annuelle en pourcentage)



a Y compris les Caraïbes.
Source: OMC.

3. ÉVOLUTION EN VALEUR NOMINALE DU COMMERCE DES MARCHANDISES ET DES SERVICES COMMERCIAUX EN 2006[8]

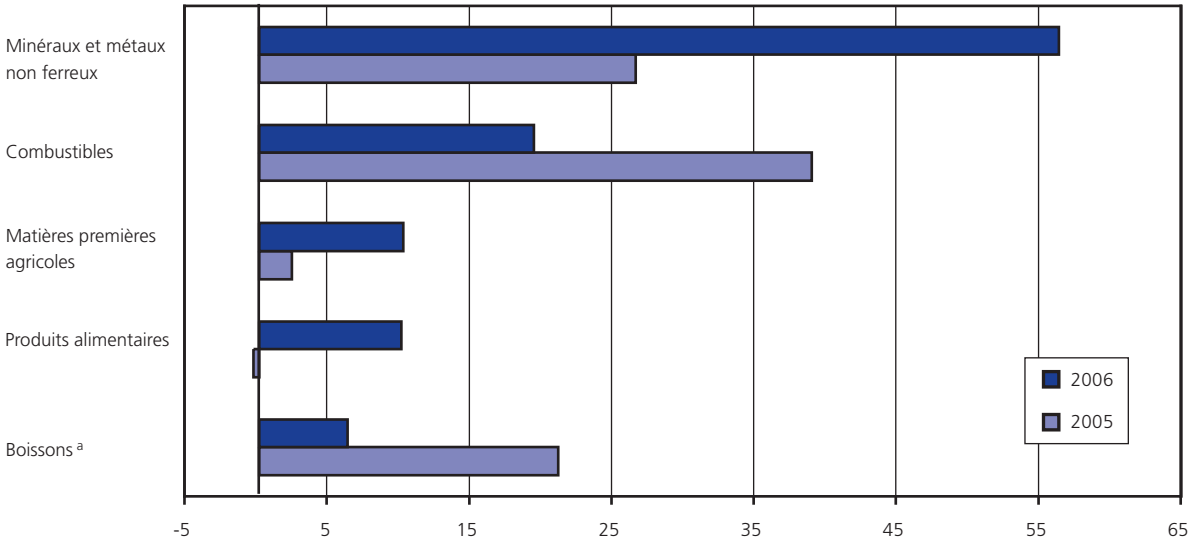
Exprimées en dollars, les exportations mondiales de marchandises se sont fortement ressenties en 2006 des mouvements des prix, qui ont accusé de très fortes différences selon les secteurs en cours d'année. D'après les indices de prix des produits de base du FMI, les prix mondiaux à l'exportation des minéraux et métaux non ferreux ont augmenté de 56 pour cent, ceux des combustibles, de 20 pour cent et ceux des produits alimentaires et des matières premières agricoles, de 10 pour cent (voir graphique 3). On estime que la hausse des prix à l'exportation des produits manufacturés n'a pas dépassé 3 pour cent.[9]

Pour la troisième année consécutive, les variations de prix des produits manufacturés sont restées moins fortes que celles des produits primaires, et la baisse continue des prix des produits électroniques, qui en 2005 avaient représenté en dollars plus du sixième des exportations mondiales de produits manufacturés, a grandement contribué à cette évolution modérée des prix de ces produits. Ces mouvements des prix relatifs s'expliquent en grande partie par les différences entre les valeurs unitaires (prix) à l'exportation selon les régions, qui vont de 4 à 5 pour cent pour l'Asie et l'Europe jusqu'aux alentours de 18 à 20 pour cent pour les exportations de l'Amérique du Sud et l'Amérique centrale, de l'Afrique, du Moyen-Orient et de la CEI. Il n'y a pas de données disponibles sur les tendances des prix pour les échanges mondiaux de services commerciaux. Cela dit, les indices implicites des prix à l'exportation et à l'importation de services aux États-Unis ont augmenté en 2006 de 3 et 4 pour cent, respectivement, soit un peu moins vite que l'année précédente.

8 Les valeurs du commerce des marchandises ont été estimées pour 2006 sur la base des données douanières mensuelles, à la différence des données sur les services commerciaux, qui sont tirées des statistiques de balance des paiements. Ces dernières sont généralement disponibles plus tard que celles du commerce des marchandises, ce qui rend les estimations de l'évolution du commerce des services en 2006 plus incertaines que dans le cas des marchandises.

9 En 2006, les prix à l'exportation en dollars des produits manufacturés ont monté aux États-Unis et en Allemagne de 2,5 et 1,7 pour cent, respectivement, tandis qu'au Japon, ils ont baissé de 2,5 pour cent. Dans le cas de la Chine, l'indice des valeurs unitaires à l'exportation des produits manufacturés s'est inscrit en hausse de 3,6 pour cent.

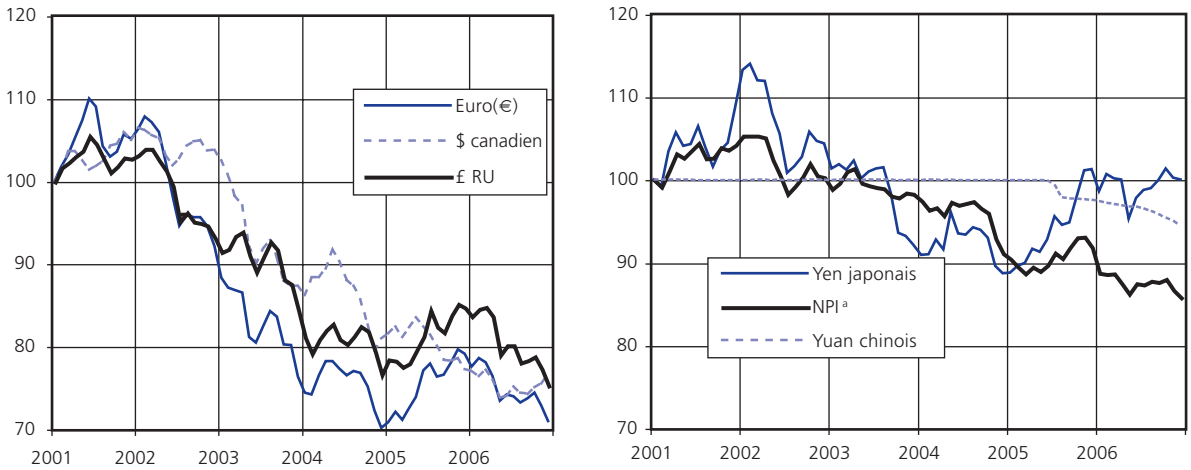
Graphique 3
Prix à l'exportation de certains produits primaires, 2005 et 2006
(Variation annuelle en pourcentage)



a Y compris le café, le cacao en fèves et le thé.
Source: FMI, Statistiques financières internationales.

Dans l'ensemble, les mouvements des taux de change observés en 2006 n'ont eu qu'une influence limitée sur le niveau des prix en dollars des marchandises faisant l'objet d'échanges internationaux. Contrairement à ce qui s'était passé entre 2002 et 2004, la variation annuelle moyenne du taux de change du dollar EU vis-à-vis de l'euro comme de la livre britannique est restée assez modérée du fait que les mouvements divergents observés au cours des années 2005 et 2006 se sont équilibrés. Alors qu'un yen plus faible aurait pu contribuer à un affaiblissement des prix à l'exportation en dollars du Japon, la hausse du dollar canadien et des monnaies de plusieurs partenaires commerciaux d'Asie a eu l'effet opposé (voir graphique 4).

Graphique 4
Évolution du dollar par rapport à certaines grandes monnaies, 2001-2006
(Indices, janvier 2001=100)



a Panier de monnaies pondérées par les échanges comprenant le won coréen, le dollar singapourien et le dollar du Taipei chinois..
Source: FMI, Statistiques financières internationales.

La valeur en dollars des exportations mondiales de marchandises a augmenté de 15,4 pour cent pour atteindre 11 760 milliards de dollars. Quarante pour cent environ de cette augmentation peuvent être attribués à l'inflation. Les exportations de services commerciaux ont progressé en 2006 de 11 pour cent, pour s'établir à 2 710 milliards de dollars, soit une croissance à peu près semblable à celle de l'année précédente et, pour la quatrième année consécutive, moins prononcée que celle du commerce des marchandises. On ne sait pas trop dans quelle mesure les mouvements divergents des prix relatifs ont contribué aux différences observées dans la croissance en valeur du commerce des marchandises et des services commerciaux.

Tableau 2
Exportations mondiales de marchandises et de services commerciaux, 2006
(En milliards de dollars et en pourcentage)

	Valeur	Variation annuelle en pourcentage			
	2006	2000-06	2004	2005	2006
Marchandises	11762	11	22	14	15
Services commerciaux	2710	10	10	11	11

Source: OMC.

La valeur en dollars des exportations de marchandises par région a été une fois encore fortement influencée par l'évolution des prix. Les quatre régions dont les exportations de marchandises comprennent la plus forte proportion de combustibles et autres produits des industries extractives – à savoir le Moyen-Orient (70 pour cent en 2005), l'Afrique (65 pour cent), la Communauté d'États indépendants (60 pour cent) et l'Amérique du Sud/centrale (37 pour cent) ont de nouveau enregistré en 2006 les plus fortes augmentations des exportations d'une année sur l'autre. Toutefois, comme les prix des combustibles ont monté moins vite en 2006 qu'en 2005, la forte hausse des exportations de ces régions en valeur a été en réalité moins marquée que l'année précédente. C'est l'inverse que l'on peut observer pour les importateurs nets de combustibles: Amérique du Nord, Europe et Asie ont affiché en 2006 une expansion de leurs exportations plus rapide qu'en 2005, encore que l'accroissement de leurs expéditions soit resté moins vigoureux que celui des régions exportatrices de combustibles.

Bien que l'Europe soit la région où les exportations de marchandises ont le moins progressé (de 13 pour cent), elle a conservé sa première place à cet égard, avec 42 pour cent du total mondial et ses importations ont augmenté de 14 pour cent pour atteindre 5 220 milliards de dollars. Au total, les échanges intra-UE (à 25) ont progressé de 13 pour cent, soit un peu plus que les seules exportations à destination des pays tiers (11 pour cent), mais un peu moins que les importations en provenance des pays tiers (15 pour cent). Les États baltes et ceux des Balkans ont continué à afficher des taux de croissance des exportations et des importations supérieurs à 20 pour cent. Prises ensemble, les exportations et les importations des États des Balkans ont dépassé celles de la Turquie, qui ont pourtant progressé plus vite que celles de l'Europe entière.

En Amérique du Nord, le Mexique a enregistré une expansion plus forte des exportations et des importations que ses partenaires de l'ALENA. Les États-Unis n'avaient pas affiché d'aussi bons résultats annuels à l'exportation (+14 pour cent) depuis plus d'une décennie, mais bien que la croissance de leurs exportations ait dépassé celle de leurs importations (11 pour cent), le déficit du commerce des marchandises, déjà très important, a continué à se creuser en 2006. Ce n'est qu'au quatrième trimestre, à la faveur de la diminution du volume des importations et de la baisse des prix à l'importation du brut, que ce déficit a commencé à diminuer.

En Asie, les exportations et les importations de marchandises ont continué en 2006 à progresser plus vite que le commerce mondial. Parmi les six grandes entités commerçantes de la région, c'est la Chine qui a de nouveau connu la plus forte expansion des exportations et des importations, et comme les premières ont continué à augmenter plus que les secondes, l'excédent du commerce des marchandises s'est inscrit en hausse prononcée. En effet, cet excédent s'est encore accru dans le courant de l'année, où, tandis que l'expansion des exportations conservait son élan, celle des importations s'est ralentie, en partie parce que les prix du pétrole étaient moins élevés. Au Japon, la progression en dollars des exportations de marchandises a atteint près de 9 pour cent, mais sans parvenir à rattraper celle du commerce mondial

et celle de ses propres importations. Les économies en plein essor de l'Inde et du Viet Nam ont affiché une vigoureuse expansion des exportations et des importations, de l'ordre de 20 à 35 pour cent en 2006. Depuis 1995, les exportations et les importations de ces deux pays se sont accrues à un rythme plus rapide que celles de toute l'Asie, et leur part dans les exportations mondiales de marchandises a notablement augmenté. Parmi les petites nations commerçantes de la région, le Bangladesh, le Cambodge et la Mongolie ont vu l'expansion à deux chiffres de leurs exportations amorcée en 2003 se poursuivre en 2006, à un rythme situé entre 20 et 44 pour cent. En Nouvelle-Zélande, l'année 2006 a été marquée par une quasi-stagnation du commerce des marchandises et dans le cas du Taipei chinois et celui des Philippines, par une progression moins dynamique que celle du commerce mondial.

L'Afrique a vu ses exportations de marchandises augmenter de 21 pour cent, une fois encore plus que ses importations, dont l'augmentation est estimée à près de 16 pour cent. La part de l'Afrique dans les exportations mondiales de marchandises a atteint son plus haut niveau depuis 1990. Bien que l'essor de ses exportations puisse être attribué en majeure partie à celui des exportations de pétrole, il est remarquable que les pays non exportateurs de pétrole du continent aient accru leurs exportations de quelque 16 pour cent. D'après les estimations, un sur dix environ des pays africains a subi un recul de ses exportations, et la moitié d'entre eux a enregistré une expansion dépassant la moyenne mondiale. Pour l'Afrique du Sud, pays qui se classe au premier rang dans la région pour le commerce des marchandises, l'augmentation des importations est de 24 pour cent mais celle des exportations, de 13 pour cent.

Au Moyen-Orient, les échanges commerciaux se sont fortement ressentis de l'évolution de la situation politique et des marchés pétroliers. D'après les estimations, les exportations de marchandises de la région ont progressé de 19 pour cent, à peu près comme les cours du brut. Les importations de marchandises ont marqué une hausse de 14 pour cent, qu'il faut considérer comme assez limitée, vu la poussée des recettes d'exportations et des réserves de change que la région a connue dans les dernières années.

Parmi les sept régions géographiques distinguées dans le présent rapport, c'est la Communauté d'États indépendants (CEI) qui aura enregistré en 2006 l'essor le plus dynamique des exportations comme des importations. Grâce à la fermeté des cours des combustibles et des métaux sur les marchés mondiaux, les exportations de la région se sont accrues du quart l'an dernier pour atteindre 422 milliards de dollars, soit plus du double du niveau enregistré il y a seulement trois ans. Les importations ont augmenté de près du tiers pour s'établir à 278 milliards de dollars, et l'excédent affiché par la région au titre du commerce des marchandises a encore progressé en 2006 d'environ 20 milliards de dollars.

Les exportations et les importations de marchandises de l'Amérique du Sud/centrale ont continué en 2006 à augmenter plus vite que le commerce mondial, à une cadence moins vive toutefois que l'année précédente. Le ralentissement de l'expansion des exportations est en grande partie imputable aux résultats des pays exportateurs de pétrole de la région et du Brésil. Les fortes hausses des cours des métaux ont profité aux exportations du Chili, de la Jamaïque, du Pérou et du Suriname: celles du Chili et du Pérou ont fait un bond de plus de 40 pour cent, atteignant les taux de croissance des exportations les plus élevés enregistrés dans la région en 2006.

Encadré 1: Évolution du commerce des textiles et des vêtements en 2006

Durant cette deuxième année suivant l'extinction progressive de l'Accord sur les textiles et les vêtements, les transformations structurelles du commerce mondial des textiles et des vêtements se sont poursuivies sans relâche. Les exportateurs des pays développés comme ceux des pays en développement avancés d'Asie de l'Est voient leurs parts de marché diminuer, de même que les grands pays en développement fournisseurs d'Amérique centrale et de Méditerranée, qui transforment les textiles originaires des pays développés. Les exportations chinoises ont continué à s'adjuger de nouvelles parts de marché dans tous les grands pays développés importateurs, malgré

les restrictions instituées en 2005. Quelques petits fournisseurs ont accru leurs exportations de textiles et de vêtements encore plus vite que la Chine, et la part des pays les moins avancés dans les importations des États-Unis et de l'Union européenne s'est fortement accrue en 2006.

Le taux de croissance annuel des importations de textiles et de vêtements chinois au Canada, aux États-Unis et dans l'Union européenne s'est réduit à peu près de moitié entre 2005 et 2006 sur chacun de ces trois marchés. Prises ensemble, leurs importations de textiles en provenance de Chine ont progressé de 41 pour cent en 2005 et de 15 pour cent, d'après les estimations, en 2006. Malgré cette forte baisse, ce taux est encore à peu près le double de celui des importations de toutes provenances (à l'exclusion du commerce intra-UE). Cette évolution des importations donnent à penser que les contingents institués dans le courant de 2005 aux États-Unis et dans l'Union européenne ont eu un effet restrictif sur les importations de textiles en provenance de Chine. Cependant, les exportations de textiles de la Chine au Canada se sont ralenties à peu près autant qu'aux États-Unis, alors qu'il n'y avait aucun contingent nouveau. Les nouvelles restrictions n'ont pas non plus eu d'effet apparent sur les exportations totales de textiles et de vêtements de la Chine vers le reste du monde, qui ont augmenté en 2006 du quart – soit un peu plus vite qu'en 2005 (21 pour cent).

Les importations de textiles et de vêtements sur les quatre principaux marchés des pays développés (y compris le Japon) ont progressé, d'après les estimations, de 5,5 pour cent, pour s'établir en 2006 aux alentours de 350 milliards de dollars. Leur croissance a été légèrement plus rapide que l'année précédente, malgré le fléchissement observé aux États-Unis, où le taux est revenu à moins de 4 pour cent. Contrairement à cette croissance globale modérée des importations, le commerce des textiles (et des vêtements) est allé en diminuant à l'intérieur de l'ALENA et resté stationnaire à l'intérieur de l'UE (à 25) en 2006. Les importations des États-Unis en provenance des pays membres de la ZLEAC et de la République dominicaine, d'une part, et de l'Afrique subsaharienne, d'autre part, ont reculé de 7 et 10 pour cent, respectivement, mais ce sont celles en provenance des pays en développement les plus avancés d'Asie (Hong Kong, Chine; Taipei chinois et République de Corée) qui ont enregistré la plus forte baisse. Les importations des États-Unis en provenance de l'Union européenne (à 25), qui dépassaient encore en 2005 leurs importations en provenance d'Inde, ont diminué de 2,5 pour cent en 2006.

Aux États-Unis, le recul des importations en provenance de ces fournisseurs s'est trouvé compensé par une expansion à deux chiffres des importations en provenance de six pays d'Asie. Alors que les achats à la Chine affichaient déjà une hausse de 15 pour cent les portant à près de 30 pour cent des importations totales de textiles et de vêtements des États-Unis, celle des importations en provenance de l'Indonésie, du Viet Nam, du Bangladesh et du Cambodge a été encore plus forte. Quant aux importations en provenance d'Inde, gros fournisseur des États-Unis, elles ont augmenté en 2006 de 12 pour cent, soit moins que le taux enregistré par la Chine.

La redistribution des parts du marché des importations communautaires n'est pas sans similitudes avec leur répartition sur le marché des États-Unis. Quelques-uns des principaux fournisseurs traditionnels de l'UE (comme la Turquie, la Roumanie, le Maroc ou la Tunisie) y ont perdu des parts de marché au profit des pays en développement d'Asie. Comme sur le marché des États-Unis, la Chine a renforcé son rôle de premier fournisseur, mais les importations en provenance des petits fournisseurs d'Asie ont eu tendance à progresser plus vite que ses propres ventes. Évolution assez atypique, l'UE a fortement accru en 2006 ses importations de vêtements en provenance de Hong Kong, Chine.

Parmi les pays développés, c'est le Japon qui concentre le plus ses importations de textiles et de vêtements sur la Chine, en raison tant de la proximité géographique que de l'absence de contingents d'importation dans un passé récent. En 2006, plus des trois quarts de ses importations provenaient de Chine, la part de ce pays dépassant 80 pour cent pour les importations de vêtements.

Avec une hausse de près de 9 pour cent, c'est le Canada qui, parmi les quatre principaux marchés développés, a le plus augmenté ses importations de textiles et de vêtements en 2006. Les importations en provenance de Chine ont progressé de plus de 20 pour cent. Les glissements structurels observés en 2006 parmi les fournisseurs sont semblables à ceux qui ont été constatés sur le marché des États-Unis.

Importations de textiles et de vêtements sur les principaux marchés, selon l'origine, 2006
(En milliards de dollars et variation en pourcentage)

	États-Unis	UE(25)	Japon	Canada
Monde (en valeur)	*106.4*	*197.5*	*30.0*	*11.2*
		Croissance annuelle		
Monde	4	6	6	9
Chine	15	13	8	22
Inde	8	13	12	6
Pakistan	12	12	-7	9
Bangladesh	22	31	4	19
Cambodge	25	17	...	21
Indonésie	25	17	4	18
Philippines	9	20	...	5
Viet Nam	18	48	6	33
Thaïlande	1	9	-2	0
Sri Lanka	2	21	12	...
Asie de l'Est (4)	-14	22	-5	-12
Afrique subsaharienne	-10	9	...	...
Égypte	32	13	...	...
Maroc	69	4	...	...
Tunisie	...	1	29	...
ZLEAC	-7	64	...	...
Mexique	-10	13	6	7
Canada	-7	6	-7	...
États-Unis	...	11	-3	-1
UE(25)	-3	1	-2	2
Roumanie	15	1	...	...
Bulgarie	-18	13	...	...
Turquie	-17	4	20	-1
Pour mémoire:				
Pays les moins avancés	14	27	27	17
Hong Kong, Chine	...	44	...	...

Note: L'Asie de l'Est (4) comprend le Taipei chinois; Hong Kong, Chine; Macao, Chine et la République de Corée. Les importations de l'UE (25) englobent le commerce intracommunautaire.

Source: Global Trade Atlas et Eurostat, base de données COMEXT.

Il ressort clairement de l'exposé qui précède qu'en 2006 l'expansion des échanges commerciaux aura été très favorable aux pays en développement considérés en groupe. Globalement, leurs exportations de marchandises ont progressé de 20 pour cent, pour s'établir à 4 270 milliards de dollars, et leurs importations, de 17 pour cent. La part des pays en développement dans les exportations mondiales de marchandises a atteint, à 36 pour cent, un record absolu, et leur part dans les importations mondiales de marchandises s'est établie à 31 pour cent, niveau le plus élevé enregistré depuis plus d'un quart de siècle. Dans le cas des pays les moins avancés, l'essor des exportations de marchandises a même été plus fort que pour l'ensemble des pays en développement sur les six dernières années, y compris 2006. D'après les estimations, les exportations des pays les moins avancés ont augmenté d'environ 30 pour cent en 2006, pour s'établir à 108 milliards de dollars, leur part dans les exportations mondiales de marchandises

atteignant 0,9 pour cent, pourcentage le plus élevé enregistré depuis 1980 (première année pour laquelle il y ait des statistiques). De leur côté, les importations de marchandises se sont accrues de 17 pour cent, soit beaucoup moins vite que les exportations, d'où le premier excédent commercial jamais affiché par le groupe des pays les moins avancés. Du fait de différences dans la composition par produit, des résultats obtenus par chacun de ces pays et de leur taille relative, les regroupements par agrégats tels que les pays en développement ou les pays les moins avancés sont de moins en moins intéressants pour l'analyse du commerce (voir le tableau 1 de l'Appendice).

En 2006, les exportations mondiales de services commerciaux ont augmenté de 11 pour cent pour passer à 2 700 milliards de dollars.[10] Le rythme d'expansion du commerce mondial des services est resté à peu près inchangé par rapport à l'année précédente et semblable à celui des six dernières années. Depuis 2003, les exportations de services commerciaux ont progressé chaque année moins vite que le commerce des marchandises.

Des trois grandes catégories de services commerciaux, services de transport, services de voyage et « autres services commerciaux », c'est cette dernière qui est de loin la plus vaste et celle aussi qui croît le plus rapidement. En 2006, la catégorie des « autres services commerciaux » a augmenté de 13 pour cent, contre 9 et 7 pour cent, respectivement, pour les services de transport et de voyage. Dans les années 90, les services de transport avaient progressé moins vite que les voyages, mais depuis 2000, la situation s'est renversée. La croissance assez léthargique des services de voyage s'observe dans toutes les grandes régions exportatrices, mais est surtout marquée dans le commerce des services d'Amérique du Nord.

Tableau 3
Exportations mondiales de services commerciaux, par grande catégorie, 2006
(En milliards de dollars et variation en pourcentage)

	Valeur	Variation annuelle en pourcentage			
	2006	2000-06	2004	2005	2006
Services commerciaux	2710	10	20	11	11
Transport	626	10	25	12	9
Voyages	737	7	18	8	7
Autres services commerciaux	1347	12	19	12	13

Source: OMC.

Le tableau 2 de l'Appendice présente l'évolution des exportations et des importations de services commerciaux par région. Comme l'année précédente, les unes et les autres ont accusé en Europe et en Amérique du Nord une croissance inférieure à la moyenne mondiale. Au sein de l'Union européenne, le commerce des services a évolué très différemment selon les États membres: les exportations de services de la France et de la Finlande auraient diminué, mais celles du Luxembourg et de la Pologne auraient augmenté du quart ou davantage.[11] La région de la CEI indique des taux de croissance des exportations et des importations de services commerciaux de l'ordre de 20 pour cent, ce qui la classe en tête de toutes les régions.

Les exportations de services commerciaux de l'Asie ont continué, pour la troisième année consécutive, à progresser plus vite que la moyenne mondiale et plus vite que les importations de services de la région, ce qui a réduit son déficit au titre du commerce des services. Le Japon, premier exportateur et importateur de services commerciaux de la région, a accru ses exportations de services de 12 pour cent et ses importations de 8 pour cent. Parmi les grandes nations commerçantes d'Asie, l'Inde continue à afficher d'excellents résultats sur le plan du commerce des services. Alors qu'on parle beaucoup de l'essor dynamique des exportations de services commerciaux de l'Inde – et en particulier de services logiciels[12] –, le dynamisme de ses importations de services attire moins l'attention, alors même que leur taux de

[10] Les données relatives aux services commerciaux sont tirées des statistiques de balance des paiements, qui ne comprennent pas les ventes à l'étranger des filiales étrangères à participation majoritaire (présence commerciale).

[11] Le recul des exportations françaises et finlandaises de services se concentre dans les deux cas sur la catégorie des « autres services commerciaux ». Les raisons économiques de cette baisse n'ont pas encore été tirées au clair. Dans le cas du Luxembourg, la hausse prononcée des exportations de services peut être attribuée à la vigueur des services financiers.

[12] Y compris les services d'informatique, les services reposant sur les technologies de l'information et l'externalisation des fonctions de l'entreprise.

croissance a dépassé en 2006 celui des exportations. D'après les chiffres les plus récents, les importations de services commerciaux de l'Inde ne sont inférieures que de 5 pour cent environ à ses exportations.

Selon des estimations provisoires, les échanges de services commerciaux de l'Afrique et du Moyen-Orient se sont accrus en 2006 à un taux proche de la moyenne mondiale, mais comme les données disponibles sont limitées, ces estimations pourraient faire l'objet de révisions plus importantes que celles qui ont été communiquées pour les autres régions.

Appendice Tableau 1
Commerce mondial des marchandises, par région et pour certains pays, 2006
(En milliards de dollars et en pourcentage)

	Exportations					Importations				
	Valeur	Variation annuelle en pourcentage				Valeur	Variation annuelle en pourcentage			
	2006	2000-06	2004	2005	2006	2006	2000-06	2004	2005	2006
Monde	11762	11	22	14	15	12080	11	22	13	14
Amérique du Nord	1675	5	14	12	13	2546	7	17	14	11
États-Unis	1037	5	13	11	15	1920	7	17	14	11
Canada	388	6	16	14	8	357	7	14	15	11
Mexique	250	7	14	13	17	268	7	16	13	15
Amérique du Sud et centrale [a]	426	14	30	25	20	351	9	28	23	18
Brésil	137	16	32	23	16	88	7	31	17	14
Autres pays d'Amérique du Sud et centrale [a]	289	13	29	25	22	262	10	27	25	19
Europe	4957	11	20	9	13	5218	11	20	10	14
Union européenne (25)	4527	11	19	8	12	4743	11	20	9	14
Allemagne	1112	12	21	7	15	910	11	18	9	17
Royaume-Uni	443	8	14	11	15	601	10	20	9	17
France	490	7	15	3	6	533	8	18	7	6
Italie	410	9	18	6	10	436	11	19	8	13
Communauté d'États indépendants (CEI)	422	19	36	28	24	278	23	31	25	29
Fédération de Russie	305	19	35	33	25	164	24	28	29	31
Afrique	361	16	31	30	21	290	14	28	20	16
Afrique du Sud	58	12	27	12	13	77	17	35	17	24
Afrique, sans l'Afrique du Sud	303	17	32	34	23	213	14	26	22	13
Pays exportateurs de pétrole [b]	212	19	40	46	25	81	18	33	25	18
Pays non exportateurs de pétrole	90	13	20	14	17	131	11	23	20	10
Moyen-Orient	644	16	33	35	19	373	14	31	19	14
Asie	3276	12	25	16	18	3023	12	27	17	16
Chine	969	25	35	28	27	792	23	36	18	20
Japon	647	5	20	5	9	578	7	19	13	12
Inde	120	19	30	30	21	174	23	37	41	25
Quatre nations commerçantes d'Asie de l'Est [c]	844	9	25	12	15	787	9	27	13	17
Pour mémoire:										
MERCOSUR	190	14	28	21	16	134	7	38	20	17
ANASE	771	10	20	15	18	683	10	25	17	14
Échanges extra-UE (25)	1480	11	21	11	11	1697	11	21	15	15
Économies en développement	4274	14	27	22	20	3749	13	29	18	17
Pays les moins avancés (PMA)	108	20	32	36	30	101	15	18	21	17

[a] Y compris les Caraïbes. Pour la composition des groupes, voir les Notes techniques des statistiques du commerce international 2006 de l'OMC.
[b] Algérie, Angola, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Libye, Nigéria, Soudan, Tchad.
[c] Corée, Rép. de; Hong Kong, Chine; Singapour et Taipei chinois.

Source: OMC.

Appendice Tableau 2
Commerce mondial de services commerciaux, par région et pour certains pays, 2006
(En milliards de dollars et en pourcentage)

	Exportations					Importations				
	Valeur	Variation annuelle en pourcentage				Valeur	Variation annuelle en pourcentage			
	2006	2000-06	2004	2005	2006	2006	2000-06	2004	2005	2006
Monde	2710	10	20	11	11	2620	10	19	11	10
Amérique du Nord	460	6	13	10	9	401	7	15	9	9
États-Unis	387	6	14	10	9	307	7	16	9	9
Amérique du Sud et centrale [a]	77	9	16	18	14	80	7	14	21	14
Brésil	18	12	21	28	21	27	9	12	38	20
Europe	1382	11	20	9	9	1223	10	17	8	8
Union européenne (25)	1247	12	19	9	9	1132	10	16	8	8
Royaume-Uni	223	11	25	5	9	169	10	18	10	6
Allemagne	164	13	17	10	11	214	8	13	4	7
France	112	6	11	6	-2	108	10	19	8	3
Italie	100	10	18	7	13	101	11	12	9	14
Espagne	100	12	16	9	8	77	15	24	11	18
Communauté d'États indépendants (CEI)	51	20	29	20	21	74	21	28	19	19
Fédération de Russie	30	21	26	21	22	45	18	23	18	17
Afrique	64	13	21	12	12	80	13	23	21	12
Egypte	16	9	30	3	10	10	6	24	27	9
Afrique du Sud	12	16	16	15	8	14	16	28	18	17
Moyen-Orient	63	11	16	14	9	96	12	23	19	10
Israel	19	4	21	10	9	15	4	15	7	8
Asie	614	12	27	14	15	666	10	24	12	14
Japon	121	9	25	14	12	143	4	21	2	8
Chine	87	...	34	19	...	100	...	31	16	...
Inde	73	...	...	...	34	70	...	...	...	40
Quatre nations commerçantes d'Asie de l'Est [c]	208	10	22	9	14	197	10	23	10	12

[a] Y compris les Caraïbes. Pour la composition des groupes, voir les Notes techniques des statistiques du commerce international 2006 de l'OMC.

[b] Corée, Rép. de; Hong Kong, Chine; Singapour et Taipei chinois.

Note: Alors que des données provisoires portant sur toute l'année étaient disponibles début mars pour 33 pays représentant plus de 60 pour cent du commerce mondial des services commerciaux, les estimations pour la plupart des autres pays sont fondées sur les données concernant les trois premiers trimestres (les six premiers mois dans le cas de la Chine).

Source: OMC.

B TENDANCES DU COMMERCE ET QUESTIONS COMMERCIALES

1. LES DIX ANS DE L'ACCORD SUR LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION, 1996-2006

a) Introduction

En décembre 1996, à la première Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Singapour, 23 pays ont signé l'Accord sur les technologies de l'information (ATI). Cet accord avait pour objectif « d'encourager la poursuite du développement technologique de l'industrie des technologies de l'information à l'échelle mondiale » et « d'arriver à une liberté maximale du commerce mondial des produits des technologies de l'information » en éliminant tous les droits de douane sur les échanges de ces produits. L'abaissement des obstacles au commerce devait permettre d'élargir « la contribution positive que les technologies de l'information apportent à la croissance économique et au bien-être mondiaux ».[13] L'ATI est entré en vigueur en 1997, année où le commerce des participants représentait, en valeur, plus de 90 pour cent du commerce mondial des produits visés – critère stipulé dans l'Accord. Dix ans plus tard, l'industrie de l'information et de la communication est considérée comme un puissant moteur du processus de mondialisation, transformant à la fois les pays développés et les pays en développement. L'essor rapide d'Internet (1 milliard d'utilisateurs en 2005) et la diffusion mondiale de la téléphonie mobile cellulaire (2,1 milliards d'abonnés en 2005) sont deux exemples notables du rôle accru des technologies de l'information dans l'économie mondiale d'aujourd'hui.[14] La diffusion des technologies de l'information a créé de multiples possibilités commerciales, a transformé de nombreux secteurs de services et a remis en cause bon nombre des anciens modes de production et de distribution.

L'élimination des droits de douane sur les produits des technologies de l'information[15] a favorisé l'essor rapide du secteur. Alors que les droits consolidés et les droits appliqués pour ces produits étaient déjà modérés sur les grands marchés développés (la plupart se situant entre 2 et 4 pour cent), les niveaux des droits variaient considérablement parmi les pays en développement. Dans certains de ces pays, les produits des technologies de l'information étaient soumis à des droits consolidés et appliqués peu élevés, mais dans d'autres, les taux de droits étaient supérieurs à 10 pour cent et le niveau des consolidations était faible. Pour ces derniers, l'élimination des droits sous l'effet de l'ATI était un pas important dans l'ouverture des marchés, quelque peu atténué par l'échelonnement de la mise en œuvre, qui a duré jusqu'à huit ans dans de nombreux cas (par exemple, en Inde, en Malaisie et en Thaïlande). Entre 1997 et la fin d'avril 2007, 33 pays supplémentaires ont accédé à l'ATI, portant à 70 le nombre total de parties à l'Accord.[16] En 2005, les membres de l'ATI représentaient plus de 97 pour cent des exportations et importations mondiales de produits des technologies de l'information.

Dans les paragraphes suivant, nous présentons un aperçu des réductions tarifaires opérées dans le cadre de l'ATI ainsi qu'une récapitulation des échanges de produits des technologies de l'information par région, pays commerçant et catégorie de produit. Il est malheureusement impossible de faire une estimation exacte de l'incidence globale de l'ATI sur le commerce mondial de ces produits. Cette estimation devrait tenir compte de l'absence de point de départ précis marquant la mise en œuvre intégrale de tous les engagements. De plus, l'élimination des droits dans le cadre de l'ATI n'a d'effet que sur les importations soumises au traitement tarifaire NPF et non sur les échanges assujettis à un traitement tarifaire préférentiel en franchise de droits. Enfin, la période considérée est caractérisée par d'amples variations

[13] Déclaration ministérielle sur le commerce des produits des technologies de l'information, Singapour, 13 décembre 1996, document de l'OMC WT/MIN/(96)/16.

[14] Selon l'Union internationale des télécommunications (UIT), le nombre d'utilisateurs d'Internet a été multiplié par 13 (passant de 74 millions à 1 milliard) et le nombre d'utilisateurs de téléphones mobiles cellulaires par 15 (passant de 145 millions à 2,1 milliards) entre 1996 et 2005.

[15] Aux fins de la présente étude, les produits des technologies de l'information s'entendent des produits visés par l'Accord sur les technologies de l'information.

[16] En comptant séparément les membres de l'UE (à 27).

du cycle conjoncturel s'accompagnant de fortes fluctuations des principaux taux de change. Les flux commerciaux en termes nominaux, exprimés en dollars, sont aussi affectés par la tendance marquée à la baisse des prix. Des données sur les flux commerciaux réels (c'est-à-dire corrigés des variations de prix) ne sont généralement pas disponibles.

b) Aperçu des réductions tarifaires dans le cadre de l'ATI

Pour situer les réductions tarifaires opérées dans le cadre de l'ATI dans un contexte plus vaste, il faut se rappeler qu'elles se sont ajoutées aux réductions des taux consolidés convenues au cours du Cycle d'Uruguay. Les engagements tarifaires des participants à l'ATI sont inscrits dans des listes tarifaires ATI spécifiques, qui indiquent le taux de droit (consolidé) initial (ci-après dénommé « taux de base ») et les taux de droits intermédiaires pour chaque année de la période de mise en œuvre. Le taux de base applicable à une ligne tarifaire donnée dans le cadre de l'ATI correspond – en général – aux taux de droits consolidés finals convenus lors du Cycle d'Uruguay. Pour évaluer les réductions tarifaires effectives enregistrées par les pays commerçants, il faut faire une distinction entre les taux de droits consolidés et les taux de droits appliqués. Dans de nombreux pays, en particulier dans les pays en développement, on peut observer que les taux NPF (nation la plus favorisée) consolidés finals résultant du Cycle d'Uruguay sont nettement supérieurs aux taux NPF appliqués. Afin d'évaluer les abaissements tarifaires dans le cadre de l'ATI, il est donc important d'examiner les taux NPF appliqués qui étaient en vigueur lors de la conclusion de l'Accord. Il faut aussi considérer les taux préférentiels applicables aux principaux segments du commerce international des produits des technologies de l'information. Les deux principales catégories d'échanges préférentiels sont les échanges intra-ACR (UE et ALENA par exemple) et les importations destinées à la transformation dans des zones économiques spéciales, pour lesquelles des ristournes de droits sont accordées.[17]

On trouvera un aperçu des modifications tarifaires résultant de l'ATI dans le tableau 1 ci-dessous. Ce tableau montre qu'en 1996, la moyenne des droits sur les produits des technologies de l'information (visés par l'ATI) était légèrement inférieure à la moyenne des droits pour l'ensemble des produits industriels, tant pour les taux consolidés finals que pour les taux appliqués. Comme on pouvait s'y attendre, les taux appliqués sur les produits des technologies de l'information étaient inférieurs aux taux consolidés correspondants. Pour six grands pays commerçants développés, les taux appliqués étaient inférieurs de plus de 2 points de pourcentage aux taux consolidés. Sous l'effet de l'ATI, la moyenne arithmétique des taux consolidés et celle des taux appliqués des six principaux pays développés importateurs, qui était, respectivement de 4,9 pour cent (et de 2,7 pour cent), a été ramenée à zéro. L'examen des seuls taux moyens dissimule le fait que, pour certains pays (y compris certains pays développés), les droits de douane les plus élevés sur les produits des technologies de l'information étaient plusieurs fois supérieurs au taux appliqué moyen.

Comme a déjà été dit, les droits consolidés et les droits appliqués sur les produits des technologies de l'information étaient généralement beaucoup plus élevés dans les pays en développement participants que dans les pays industriels. Les principales exceptions étaient Hong Kong, Chine et Macao, Chine, dont les échanges de produits des technologies de l'information visés par l'ATI se faisaient déjà en franchise de droits avant l'entrée en vigueur de l'Accord. Singapour appliquait à ces produits des taux consolidés finals de 13 pour cent mais le taux appliqué moyen était nul. D'après les données disponibles, il semble que les plus fortes réductions des taux appliqués avant l'ATI ont été opérées par l'Inde, la Chine, la Jordanie et la République de Corée.

Le tableau 1 indique aussi le nombre de taux en franchise existant avant et après l'ATI. Dans les pays développés, les deux tiers environ des produits des technologies de l'information qui étaient encore assujettis à des droits après le Cycle d'Uruguay ont bénéficié de la franchise de droits grâce à l'ATI. L'augmentation du nombre de lignes tarifaires en franchise de droits a été très variable parmi les pays en développement – allant du maintien du nombre de lignes existant dans le cas de Hong Kong, Chine à l'ajout de plus de 200 lignes tarifaires en franchise dans le cas de la Chine, de l'Inde, de la Malaisie et du Taipei chinois.

[17] En 2005, les échanges intra-UE (à 25) et intra-ALENA ont représenté ensemble 37 pour cent des exportations mondiales de produits manufacturés. Plus de la moitié des produits manufacturés importés par la Chine sont destinés à être transformés dans des zones spéciales et réexportés, et sont exemptés de droits.

L'incidence de l'ATI sur les listes tarifaires des participants dans leur ensemble est indiquée par la part des lignes tarifaires visées par l'ATI dans l'ensemble des lignes tarifaires en franchise concernant les produits industriels. Si pour les pays développés participants, cette part est de l'ordre de 5 à 17 pour cent, pour les pays en développement participants, elle est beaucoup plus élevée. Pour six des 17 pays en développement participants mentionnés dans le tableau 1, elle est de 100 pour cent ou voisine de 100 pour cent.

Tableau 1
Droits appliqués par certains pays dans le cadre de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI)

	Année d'entrée en vigueur de l'ATI	Année de mise en œuvre de l'ATI	Nombre de lignes tarifaires en franchise de droits visées par l'ATI		Taux de droits moyens [a]			Part des produits visés par l'ATI dans les lignes tarifaires consolidées finales en franchise de droits concernant les produits non agricoles	Moyenne pour les produits non agricoles	
			Droit consolidé final Cycle d'Uruguay	Taux de base ATI (1996)	Taux de base ATI (TL)	Taux appliqué avant l'ATI [b]	Taux consolidé final ATI		taux consolidés finals	taux appliqués [b]
Participants développés										
Australie	1997	2000	9	190	12,1	3,3	0	19,7	11,0	3,9
Canada	1997	2000	69	345	4,3	3,4	0	12,0	5,3	3,7
UE(15)	1997	2000	69	358	4,0	3,9	0	14,2	3,9	3,9
Japon	1997	2000	145	332	1,0	0,1	0	10,1	2,8	2,8
Norvège	1997	2000	15	226	5,2	2,4	0	8,6	3,2	0,6
États-Unis	1997	2000	81	327	2,8	2,8	0	7,4	3,3	3,3
Participants développés (6)			*65*	*296*	*4,9*	*2,7*	*0*	...	*4,9*	*3,0*
Participants en développement										
Chine	2001	2005	14	317	6,5	12,7	0	55,9	9,1	9,2
Costa Rica	1997	2005	...	270	6,0	5,0	0	100,0	42,9	4,9
Égypte	2003	2007	...	190	13,0	12,1	0	99,0	27,7	12,5
El Salvador	1997	2005	213	192	1,2	3,2	0	100,0	35,7	5,0
Hong Kong, Chine	1997	1997	168	168	0,0	0,0	0	11,1	0,0	0,0
Inde	1997	2005	...	217	66,4	36,3	0	99,5	36,7	16,4
Indonésie	1997	2005	99	216	5,9	4,7	0	100,0	35,6	6,8
Israël	1997	2005	150	358	5,1	4,2	0	50,8	11,3	4,9
Jordanie	2000	2005	-	248	19,5	9,4	0	51,5	15,2	10,4
Corée, Rép. de	1997	2004	...	386	14,4	7,9	0	27,5	10,2	6,7
Maroc	2004	2010	...	210	12,8	11,9	0	98,6	39,2	21,2
Macao, Chine	1997	1997	255	255	0,0	0,0	0	31,6	0,0	0,0
Malaisie	1997	2005	2	237	12,4	4,1	0	66,4	14,9	7,9
Arabie saoudite	2005	2008	...	199	5,8	...	0	28,0	10,5	4,8
Singapour	1997	2000	58	253	13,2	0,0	0	28,5	6,3	0,0
Taipei chinois	1997	2002	29	253	4,7	4,8	0	12,4	4,8	4,7
Thaïlande	1997	2005	...	194	30,9	...	0	99,5	26,9	8,3
Turquie	1997	2000	...	365	24,9	4,2	0	86,5	17,1	4,7
Non participants en développement							taux appliqués			
Brésil	-	-	-	-	31,7	17,2	10,1	-	30,8	12,6
Mexique	-	-	-	-	34,8	11,8	9,7	-	34,9	13,3
Afrique du Sud	-	-	-	-	11,5	2,2		-	15,8	7,9

[a] Les moyennes des taux de base sont calculées au niveau de la ligne tarifaire alors que celles des taux appliqués sont calculées au niveau des sous-positions à six chiffres du SH. Les taux appliqués avant l'ATI sont généralement les taux en vigueur au cours de l'année précédant la participation à l'ATI (1996 pour les premiers participants). Pour les non-participants, le taux appliqué aux produits visés par l'ATI se rapporte aux années suivantes : 1997 et 2006 pour le Brésil, 1998 et 2004 pour le Mexique et 2000 pour l'Afrique du Sud.

[b] Se rapporte à 2006 ou 2005, sauf pour l'Indonésie (2003).

Source : OMC, BDI.

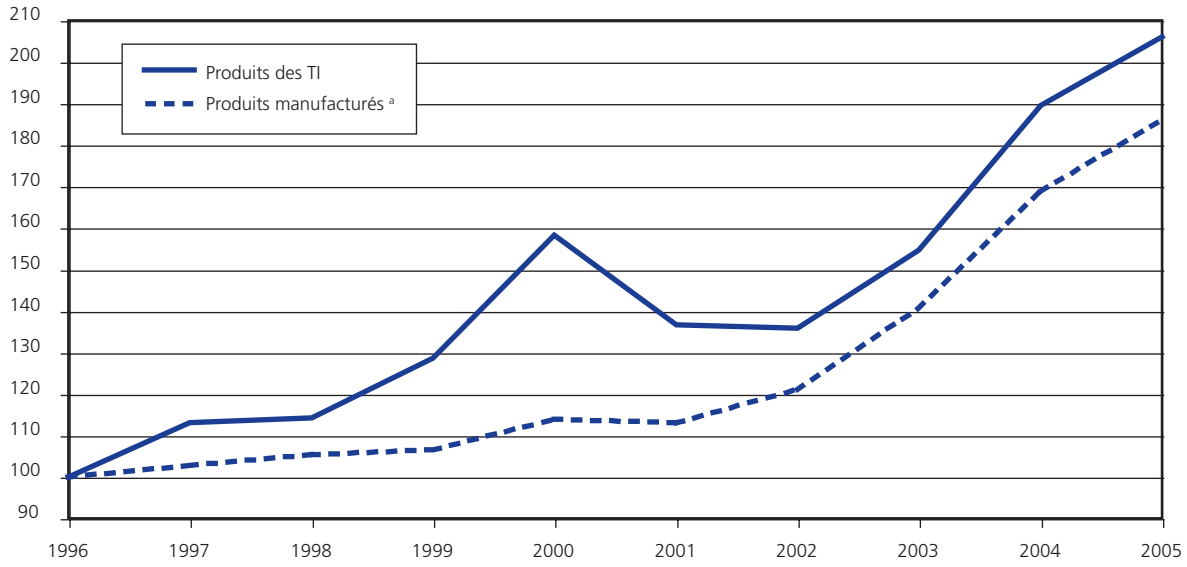
c) Évolution du commerce mondial des produits des technologies de l'information[18], 1996-2005

Commerce des produits des technologies de l'information au niveau mondial

Les exportations mondiales de produits visés par l'ATI ont plus que doublé en dollars entre 1996 et 2005 (graphique 1). Leur taux de croissance annuel moyen a été de 8,5 pour cent pendant ces neuf années et leur valeur a atteint 1 450 milliards de dollars en 2005. Cette année-là, les produits des technologies de l'information ont représenté 14 pour cent des exportations mondiales de marchandises, soit plus que les exportations mondiales de produits agricoles, et de textiles et vêtements prises ensemble.[19]

Le développement du commerce des technologies de l'information a été inégal pendant les neuf années considérées. De 1996 à 2000, les exportations mondiales de ces produits ont connu une forte augmentation annuelle, de 12 pour cent. L'éclatement de la bulle Internet a ensuite provoqué une forte contraction du commerce de ces produits en 2001 et 2002, suivie d'une reprise pendant les trois années suivantes. Si l'on compare le commerce des produits des technologies de l'information et celui des autres produits manufacturés, on constate que sa croissance a été supérieure pendant la période 1996-2000, mais légèrement inférieure pendant la période 2000-2005.

Graphique 1
Progression des exportations mondiales de produits des technologiques de l'information et des autres produits manufacturés, 1996-2005
(Indice 1996=100)



a À l'exclusion des produits des TI.

Source : ONU, Base de données Comtrade.

18 Selon la définition de l'Accord sur les technologies de l'information. Il est assez difficile de mesurer avec précision le commerce des produits des technologies de l'information car la définition donnée dans l'Accord ne concorde pas toujours exactement avec les listes tarifaires nationales. Par exemple, certains produits des technologies de l'information sont groupés avec des produits d'autres catégories dans les classifications tarifaires et commerciales. Si l'on tient compte de toutes les lignes tarifaires comprenant des produits des technologies de l'information et d'autres produits, on surestime le nombre "réel" de produits visés et si on les exclut, on sous-estime les flux commerciaux. Le commerce mondial total des produits des technologies de l'information, sur la base de la définition plus large augmente un peu moins vite que le commerce estimé sur la base de la définition étroite, et est supérieur d'environ 10 pour cent. Dans la présente étude, nous avons choisi de prendre en compte le nombre de produits visés légèrement surestimé, qui concerne principalement les semi-conducteurs.

19 Dans cette étude du commerce mondial des produits des technologies de l'information, on applique les définitions régionales courantes utilisées dans les Statistiques du commerce international de l'OMC. Cela signifie que le commerce intra-UE est inclus dans le total mondial et les réexportations de Hong Kong, Chine en sont exclues.

Toutefois, les valeurs nominales en dollars sous-estiment la croissance, en termes absolus et relatifs, des échanges de produits des technologies de l'information. Les prix des ordinateurs, des semi-conducteurs et du matériel de télécommunication ont généralement eu tendance à baisser alors que ceux des autres produits manufacturés ont légèrement augmenté. Cela est illustré par l'évolution des prix des importations des États-Unis. Entre 1996 et 2005, les prix des produits des technologies de l'information ont baissé en moyenne de 6 pour cent par an, tandis que ceux de tous les autres produits manufacturés ont augmenté de près de 1 pour cent par an.

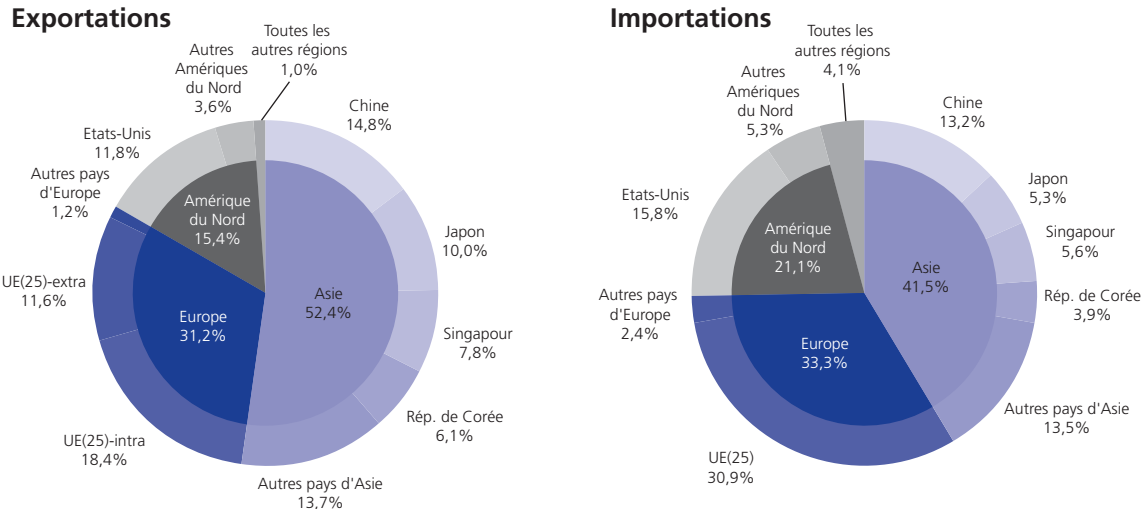
Compte tenu de ces variations relatives des prix, il est fort probable que la croissance réelle du commerce des produits des technologies de l'information a été encore plus vigoureuse que celle du commerce des autres produits manufacturés, non seulement entre 1996 et 2000 mais aussi entre 2000 et 2005.

Pendant ces neuf années, les importations des États-Unis et du Canada dans le cadre de l'ALENA et les échanges intra-UE ont connu une croissance un peu moins dynamique que les importations en provenance de pays extérieurs à ces ensembles régionaux. Si l'on exclut du total mondial ces flux commerciaux, qui n'ont pas profité de l'ATI parce qu'ils bénéficiaient déjà de la franchise de droits ou qui auraient même pu être affectés par l'ATI, on constate une augmentation globale encore plus forte des exportations de produits des technologies de l'information entre 1996 et 2005. Bien que nous n'ayons aucun moyen précis d'évaluer la contribution de l'ATI à l'expansion du commerce pendant ses neuf premières années d'application, il est peu probable que l'existence de l'accord ait contribué à ce résultat.

Commerce des produits des technologies de l'information par région et principaux pays commerçants

L'une des principales caractéristiques du commerce mondial des produits des technologies de l'information est le rôle de premier plan joué par l'Asie, qui s'est encore renforcé après l'entrée en vigueur de l'ATI en 1997 (graphique 2). En 2005, les pays asiatiques représentaient plus de la moitié des exportations mondiales et plus de 40 pour cent des importations mondiales de ces produits. Le commerce intrarégional est important et ces pays se livrent une vive concurrence pour attirer les investissements étrangers et conquérir des marchés d'exportation. La région et (la plupart de) ses principaux pays commerçants sont des exportateurs nets de produits des technologies de l'information. L'Europe vient en deuxième position après l'Asie pour les exportations et les importations de ces produits. En 2005, les exportations intra-UE (à 25) ont représenté à elles seules 60 pour cent des exportations totales de l'Europe. Dans la région, les pays commerçants les plus dynamiques sont ceux qui ont adhéré à l'UE en 2004; ils ont développé leur commerce des technologies de l'information beaucoup plus vite que l'Irlande, qui était le pays commerçant le plus dynamique de l'UE (à 15) dans les années 90. La part de l'Europe dans les exportations et les importations mondiales de produits des technologies de l'information a légèrement diminué entre 1996 et 2005. Les importations de la région restent supérieures à ses exportations. La part de l'Amérique du Nord dans le commerce mondial de ces produits a reculé entre 1996 et 2005, ce qui tient en partie à la contraction des échanges intra-ALENA après 2000. Le commerce intra-ALENA de produits des technologies de l'information représentait un peu plus de 40 pour cent des exportations totales de l'Amérique du Nord dans ce secteur. L'Amérique du Nord est un gros importateur net de ces produits. Les exportations de technologies de l'information de l'Amérique du Sud/l'Amérique centrale, de l'Afrique, du Moyen-Orient et de la CEI ne représentent toujours qu'une petite part des exportations mondiales de ces produits. Ces régions sont des importateurs nets de produits des technologies de l'information et bien que leurs importations aient été très importantes en 2005, elles représentaient encore environ 4,1 pour cent des importations mondiales ces produits.

Graphique 2
Commerce mondial des produits des technologies de l'information par région, 2005



Source : ONU, Base de données Comtrade et OMC.

Les parts des principaux pays importateurs et exportateurs de produits visés par l'ATI se sont considérablement modifiées pendant la période 1996-2005. Les États-Unis et le Japon étaient les principaux exportateurs de ces produits en 1996, mais leurs exportations ont progressé moins rapidement que les exportations mondiales avant et après l'éclatement de la bulle Internet en 2001. Ce recul a été si marqué qu'en 2005, les exportations de technologies de l'information des États-Unis étaient encore en deçà de leur niveau record de 2000, tandis que celles du Japon ne se situaient qu'au niveau atteint cinq années auparavant[20] (voir le tableau 1 de l'appendice).

Les exportations de l'Union européenne (à 15) ont augmenté un peu moins vite que le commerce mondial des technologies de l'information pendant la période 1996-2005. La décélération observée après 2000 a été moins marquée qu'au niveau mondial, en partie grâce à la fermeté des taux de change européens par rapport au dollar EU. En Europe, le commerce des technologies de l'information a été caractérisé par des évolutions divergentes dans la région. La République tchèque, la Hongrie, la Pologne et d'autres pays en cours d'adhésion à l'UE ont profité de la relocalisation sur leur territoire d'une partie de la production européenne de technologies de l'information. En conséquence, ces pays sont devenus des exportateurs et des importateurs dynamiques de ces produits et le commerce entre les pays de l'UE (à 15) s'est développé beaucoup moins vite que leur commerce avec les pays tiers (y compris les futurs membres). La vigoureuse expansion du commerce des technologies de l'information dans les nouveaux membres de l'UE a été stimulée en grande partie par le processus d'intégration européenne. La Hongrie offre le meilleur exemple des avantages de l'intégration. Elle n'a accédé à l'ATI qu'en 2004 mais ses exportations de technologies de l'information sont celles qui ont connu de loin la plus forte croissance en Europe pendant la période 1996-2005 (41 pour cent par an en moyenne).

Parmi les principaux pays commerçants, la Chine a été de loin l'exportateur le plus dynamique de produits des technologies de l'information au cours des dix dernières années. Pendant la période 1996-2000, ses exportations ont augmenté de 29 pour cent par an, presque trois fois plus vite que celles de tous les autres pays. En outre, alors que la croissance des exportations mondiales de technologies de l'information s'est ralentie pendant la période 2000-2005, celle des exportations chinoises s'est accélérée, pour atteindre près de 40 pour cent par an, soit plus de sept fois le taux de croissance enregistré dans le reste du monde. La part de la Chine dans les exportations mondiales est passée de 2,1 pour cent en 1996 à 14,8 pour cent en 2005. La Chine était le septième exportateur mondial en 1996 et elle est devenue le premier en 2005, si l'on fait abstraction du commerce intra-UE (à 25). Si l'on tient compte de celui-ci, l'UE (à 25) était le premier exportateur de produits des technologies de l'information en 2005.

[20] Les exportations du Japon ont repris en 2004, atteignant 148 milliards de dollars, mais elles ont fléchi en 2005.

La croissance exceptionnelle des exportations chinoises de produits visés par l'ATI est étroitement liée aux entrées d'IED en Chine. De nombreuses entreprises de dimension mondiale, attirées par les coûts d'exploitation peu élevés et les conditions d'investissement favorables, ont progressivement augmenté leurs capacités de production en Chine. Les investissements provenaient non seulement de pays développés comme les États-Unis et le Japon, mais aussi, de façon notable, de pays à forte croissance d'Asie de l'Est comme Singapour, le Taipei chinois et la République de Corée. Cette relocalisation en Asie de l'industrie mondiale de l'information et de la communication a contribué, après 2000, au ralentissement de la croissance des exportations de certains des principaux pays en développement exportateurs d'Asie (Chine exceptée). Les pays commerçants d'Asie, comme le Taipei chinois, la Malaisie, les Philippines et l'Indonésie, ont vu leur part des exportations mondiales diminuer entre 2000 et 2005. Par contre, la République de Corée a réussi à accroître sa part et la Thaïlande à maintenir la sienne pendant cette période de cinq ans.

Parmi les pays en développement non signataires de l'ATI, le Mexique est le pays commerçant le plus important. Ses exportations de produits des technologies de l'information sont destinées en grande partie au marché des États-Unis (88 pour cent en 2005), où elles bénéficient de l'accès en franchise de droits, du fait la participation du Mexique à l'ALENA. Le Canada, qui est signataire de l'ATI et membre de l'ALENA, a quelque peu réduit sa dépendance à l'égard du marché des États-Unis entre 1996 et 2005. L'évolution de ce marché a déterminé, dans une large mesure, les résultats commerciaux des deux pays. Leurs exportations ont augmenté plus que la moyenne mondiale entre 1996 et 2000, période de forte expansion du marché américain, et elles ont diminué entre 2000 et 2005[21], période pendant laquelle les importations de produits des technologies de l'information des États-Unis ont stagné en valeur. Pendant toute la période 1996-2005, la valeur des exportations de produits des technologies de l'information des deux pays a augmenté en moyenne de 10 pour cent et de 2 pour cent par an, respectivement.

L'évolution des exportations mondiales de produits visés par l'ATI, par pays commerçant, pendant la période 1996-2005, a été marquée par la montée en puissance de la Chine, qui a augmenté sa part du commerce mondial des technologies de l'information aux dépens des parts de marché des États-Unis et du Japon. Parmi les autres principaux exportateurs, seule la République de Corée a augmenté sa part des exportations au cours des quatre années ayant précédé l'éclatement de la bulle Internet (1996-2000) et dans les cinq années suivantes. En Europe, la Hongrie, la République tchèque, la Pologne et la République slovaque ont toutes enregistré une croissance dynamique de leurs exportations pendant la période 1996-2005.

L'évolution des importations par pays entre 1996 et 2005 est très semblable à celle des exportations. Parmi les principaux pays développés, les États-Unis, le Japon, l'UE (à 15) et le Canada ont vu leurs importations augmenter moins que la moyenne mondiale pendant les neuf années considérées. La Chine a augmenté ses importations de près de 30 pour cent par an, devenant ainsi le troisième importateur mondial après l'UE (à 15) et les États-Unis.

Parmi les principaux pays commerçants participants à l'ATI figurent sept pays en développement d'Asie de l'Est, qui ensemble, ont légèrement augmenté leur part des importations mondiales entre 1996 et 2005. Toutefois, si l'on fait abstraction de Hong Kong, Chine et de Singapour, qui importent surtout pour réexporter, la part des cinq autres pays – Taipei chinois, République de Corée, Malaisie, Thaïlande et Philippines – est restée à peu près la même pendant la période 1996-2005.

L'évolution des importations de technologies de l'information de l'Inde a été particulièrement marquante. Leur croissance a été presque équivalente à celle des importations de la Chine pendant la période 1996-2005 et, contrairement à la tendance mondiale, elle s'est accélérée après 2000. Les importations de technologies de l'information de l'Inde consistent principalement en produits finis, comme le matériel de télécommunication et les ordinateurs. Leur quadruplement entre l'exercice 2000/01 et l'exercice 2005/06, où elles ont atteint 14,1 milliards de dollars, est manifestement lié à l'essor des exportations de

[21] La hausse du dollar EU par rapport aux autres grandes monnaies jusqu'en 2000 et sa baisse par la suite ont influé sur l'évolution de la valeur des échanges.

logiciels de l'Inde après 2000. L'exemple indien montre bien que les possibilités créées par la disponibilité des technologies de l'information et des produits connexes ne se limitent pas au secteur du matériel proprement dit, mais ont des retombées bénéfiques sur beaucoup d'autres secteurs de l'économie. L'Inde pourrait réaliser des gains importants en matière d'exportations, de production et d'emploi dans le secteur des services en utilisant efficacement les technologies de l'information.[22]

L'importance des produits des technologies de l'information (mesurée par leur part dans les exportations de marchandises) varie considérablement selon les pays et les régions. En Asie de l'Est, cinq pays en développement détenaient une part du commerce de ces produits supérieure à 30 pour cent en 2005 (soit deux fois plus que leur part des exportations mondiales). Il s'agit des Philippines (66 pour cent), de Singapour (49 pour cent), de la Malaisie (42 pour cent), du Taipei chinois (38 pour cent) et de la République de Corée (31 pour cent). L'importance des produits des technologies de l'information dans les exportations de ces pays s'est fortement accrue entre 1996 et 2000 mais a nettement diminué par la suite. Une évolution analogue a été observée au Japon, où les produits visés par l'ATI représentaient 26 pour cent des exportations totales de marchandises en 1996, 30 pour cent en 2000 et 24,5 pour cent en 2005. Toutefois, seul le Japon a enregistré une diminution relative suffisamment forte pour ramener la part de ces produits en dessous du niveau atteint en 1996. Par contre, en Chine, la part des produits des technologies de l'information dans les exportations de marchandises a régulièrement augmenté, passant de moins de 10 pour cent en 1996 à 16,3 pour cent en 2000 et à 28,2 pour cent en 2005.[23]

En dehors de l'Asie, la part des produits des technologies de l'information dans les exportations totales est généralement beaucoup plus faible. Aux États-Unis, elle s'est située entre 21 et 26 pour cent pendant la période 1996-2000 mais elle est tombée à moins de 20 pour cent en 2005. Un recul analogue a été observé au Mexique et au Costa Rica où la part de ces produits était de 16 pour cent et 24 pour cent, respectivement, en 2005. En Europe, leur part dans les exportations totales de marchandises est restée assez stable, à un peu plus de 10 pour cent, alors que pour certains des pays ayant adhéré à l'UE en 2004, elle a fortement augmenté (par exemple en Hongrie, où elle a atteint 22 pour cent en 2005).

Commerce des produits des technologies de l'information par catégorie de produits visés par l'ATI

Les tendances du commerce par grande catégorie de produits sont indiquées dans le graphique 3 ci-dessous et dans le tableau 2 de l'appendice. En 2005, les trois principales catégories d'exportations mondiales de produits visés par l'ATI étaient les ordinateurs (34 pour cent), les semi-conducteurs (23 pour cent) et le matériel de télécommunication (21 pour cent). Le matériel de fabrication de semi-conducteurs représente un peu plus de 10 pour cent, soit à peu près autant que les trois groupes résiduels pris ensemble, à savoir les instruments, parties et logiciels relevant de l'ATI.

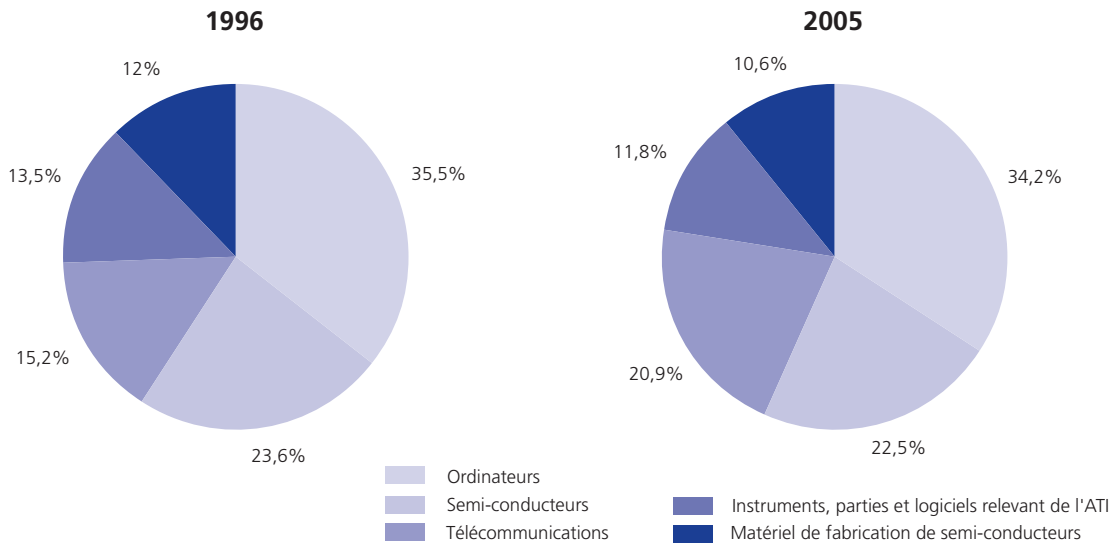
La part des ordinateurs dans le commerce total des produits visés par l'ATI est restée à peu près inchangée entre 1996 et 2005, alors que celle des semi-conducteurs a sensiblement diminué et que celle du matériel de télécommunication a nettement augmenté. S'agissant des semi-conducteurs, on constate que leurs expéditions à l'exportation ont augmenté beaucoup plus vite que celles des autres produits visés par l'ATI en 1999-2000 mais que par la suite, elles ont augmenté moins rapidement. La part des équipements de télécommunication dans le commerce total des produits visés par l'ATI a augmenté avant et après la récession de 2000/01 et s'est rapprochée de celle des semi-conducteurs.

---

22 Le nombre d'abonnés au téléphone mobile en Inde est passé de 0,3 million en 1996 à 90 millions en 2005 et selon les estimations, le nombre d'utilisateurs d'Internet est passé de 0,4 million en 1996 à 60 millions en 2005.

23 Le commerce des technologies de l'information de la Chine fait probablement l'objet d'une double comptabilisation, qui surestime la part absolue et relative de ces produits dans le commerce de marchandises du pays. En 2005, selon les statistiques douanières chinoises, sur les 200 milliards de dollars d'importations de produits des technologies de l'information, environ 33 milliards de dollars provenaient de Chine et ces réimportations ont augmenté plus rapidement que les importations (et les exportations) totales de marchandises chinoises au cours des cinq dernières années.

Graphique 3
Exportations mondiales de produits visés par l'ATI par catégorie, 1996 et 2005
(parts en pourcentage)



Source : ONU, Base de données Comtrade et OMC.

d) Conclusion

L'Accord sur les technologies de l'information a facilité l'expansion du commerce mondial des produits des technologies de l'information en éliminant les droits de douane sur les importations, à la fois dans les échanges entre tous les participants et dans les échanges avec le reste du monde. La réduction moyenne des droits appliqués pour ces produits a été de l'ordre de 2 à 3 points de pourcentage pour les pays développés. Cette réduction a été mise en œuvre en trois ans et, à première vue, elle peut ne pas paraître spectaculaire au regard des variations annuelles des taux de change et de la baisse régulière des prix de la plupart des produits des technologies de l'information. Mais il ne faut pas oublier que les droits de douane applicables à certaines lignes tarifaires étaient parfois trois fois plus élevés que le taux moyen dans les pays développés. En outre, les taux appliqués moyens dans de nombreux pays en développement étaient assez élevés avant l'ATI (par exemple en Inde et en République de Corée). Même des droits peu élevés peuvent constituer plus qu'un « droit de nuisance » et sont loin d'être négligeables si le produit entre dans un processus de production mondial et doit, de ce fait, franchir plusieurs fois les frontières douanières avant de parvenir au consommateur final comme élément d'un produit fini. En outre, la prévisibilité et la stabilité assurées grâce à la consolidation des droits sur les technologies de l'information donnent aux investisseurs la garantie que les coûts tarifaires n'entraveront pas leurs importations futures ni leur accès aux marchés étrangers.

Le nombre de pays participant à l'ATI continue de croître, avec l'accession, au début de 2007, du Viet Nam et des Émirats arabes unis. Si le nombre de pays couverts par l'ATI est en augmentation, le nombre de produits visés risque lui de diminuer si les participants n'agissent pas. Étant donné la rapidité de l'évolution technologique dans le secteur, de nombreux produits nouveaux font leur apparition et les anciens produits sont remplacés par des produits multifonctionnels qui ne sont pas clairement couverts par les définitions de l'ATI, établies il y a dix ans. Il importe donc que les participants coopèrent de manière constructive au sein du Comité des technologies de l'information de l'OMC pour résoudre ces problèmes de classification. L'aboutissement des négociations sur l'accès aux marchés dans le cadre du Cycle de Doha faciliterait les travaux du Comité, car cela tendrait à réduire l'écart entre les droits applicables aux technologies de l'information et aux autres produits manufacturés sur le point d'être visés par l'ATI.

Appendice Tableau 1
Les trente principaux exportateurs et importateurs de produits des technologies de l'information en 2005

Exportateurs

	Valeur (en millions de dollars)	Part	Croissance annuelle moyenne		
	2005	2005	1996-05	1996-00	2000-05
UE (à 15)	400328	27,7	7	9	5
Exportations extra-UE à 15	185682	12,9	8	9	7
Exportations intra-UE à 15	214646	14,9	6	9	3
Chine	213637	14,8	35	29	40
États-Unis	170121	11,8	3	11	-3
Japon	144759	10,0	4	8	0
Hong Kong, Chine	115768	...	16	13	18
Réexportations	111124	...	18	16	19
Exportations intérieures	4644	0,3	-2	-5	0
Singapour	111969	7,8	7	6	7
Corée, République de	87947	6,1	13	18	10
Taipei chinois	71891	5,0	17	40	2
Malaisie	59370	4,1	9	15	4
Mexique [a]	33904	2,3	10	25	-1
Philippines	26940	1,9	12	28	0
Thaïlande	24464	1,7	8	9	6
Canada	19045	1,3	2	13	-6
Hongrie	14011	1,0	41	82	16
Suisse	10956	0,8	4	4	4
Rép. tchèque	9919	0,7	25	18	30
Indonésie	6193	0,4	14	29	3
Brésil [a]	4073	0,3	22	32	14
Israël	3758	0,3	1	22	-14
Pologne	3169	0,2	22	13	29
Australie	2544	0,2	-1	-2	0
Norvège	2486	0,2	6	3	8
Slovaquie	2076	0,1	34	31	36
Inde	2112	0,1	12	8	15
Costa Rica	1744	0,1	70	240	-2
Estonie	1530	0,1	30	63	8
Malte	1208	0,1	3	14	-5
Maroc	1065	0,1	34	75	8
Roumanie	1046	0,1	37	80	11
Tunisie [a]	972	0,1	13	-56	141
Monde [b]	1443963	100,0	8	12	6
Pour mémoire :					
UE (à 25)	433842	30,0	7	10	6
Exportations extra-UE à 25	167596	11,6	8	8	7
Exportations intra-UE à 25	266245	18,4	7	10	5

[a] Non participants à l'ATI.
[b] À l'exclusion des réexportations de Hong Kong, Chine et y compris les échanges intra-UE (à 15).

Appendice Tableau 1
Les trente principaux exportateurs et importateurs de produits des technologies de l'information en 2005 (cont.)

Importateurs

	Valeur (en millions de dollars)	Part	Croissance annuelle moyenne		
	2005	2005	1996-05	1996-00	2000-05
États-Unis	237429	14,9	5	12	0
UE (à 15)	419779	27,9	7	10	4
Importations extra-UE à 15	205133	13,6	8	11	6
Chine	199006	12,5	29	27	30
Hong Kong, Chine					
Importations non réexportées	9223	0,6	-3	4	-8
Singapour	84914	5,3	6	6	6
Japon	79797	5,0	6	10	2
Taipei chinois	60965	3,8	20	44	4
Corée, République de	59217	3,7	9	12	6
Malaisie	48992	3,1	7	10	5
Mexique [a]	47923	3,0	13	24	5
Canada	32213	2,0	3	11	-3
Thaïlande	24799	1,6	6	3	9
Philippines	21970	1,4	9	6	10
Australie	15142	1,0	5	5	5
Hongrie	14593	0,9	28	47	14
Inde	14097	0,9	27	22	31
Suisse	12224	0,8	4	7	2
Brésil [a]	10995	0,7	6	11	2
Rép. tchèque	10895	0,7	15	9	19
Pologne	10060	0,6	13	13	14
Turquie	8999	0,6	15	23	8
Fédération de Russie [a]	8268	0,5	15	-7	36
Afrique du Sud [a]	6906	0,4	7	-1	13
Norvège	5973	0,4	6	3	8
Israël	6022	0,4	4	13	-3
Arabie saoudite	4311	0,3	14	1	26
Roumanie	3925	0,2	21	23	19
Argentine [a]	3644	0,2	3	9	-1
Slovaquie	3518	0,2	24	19	28
Colombie [a]	2822	0,2	6	-6	18
Monde [b]	1503582	100,0	9	12	6
Pour mémoire :					
UE (à 25)	465399	31,0	8	11	5
Importations extra-UE à 25	199154	13,2	8	11	5

[a] Non participants à l'ATI.
[b] À l'exclusion des réexportations de Hong Kong, Chine et y compris les échanges intra-UE (à 15).
Source : Base de données Comtrade de l'ONU et OMC.

Appendice Tableau 2
Exportations mondiales de produits des technologies de l'information par catégorie, 1996-2005
(en milliards de dollars et en pourcentage)

	Valeur							Croissance annuelle moyenne		
	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1996-05	1996-00	2000-05
Produits des technologies de l'information	697	1106	955	951	1083	1328	1444	8	12	5
I. Ordinateurs	247	375	342	340	387	460	494	8	11	6
II. Instruments et appareils relevant de l'ATI	21	26	27	25	28	34	37	6	5	8
III. Parties et accessoires	50	82	64	64	72	87	92	7	13	2
IV. Logiciels relevant de l'ATI	24	26	26	26	31	36	41	6	2	9
V. Semi-conducteurs	164	280	212	224	258	308	325	8	14	3
VI. Matériel de fabrication de semi-conducteurs	84	118	98	94	112	149	153	7	9	5
VII. Télécommunications	106	200	186	178	195	255	302	12	17	9

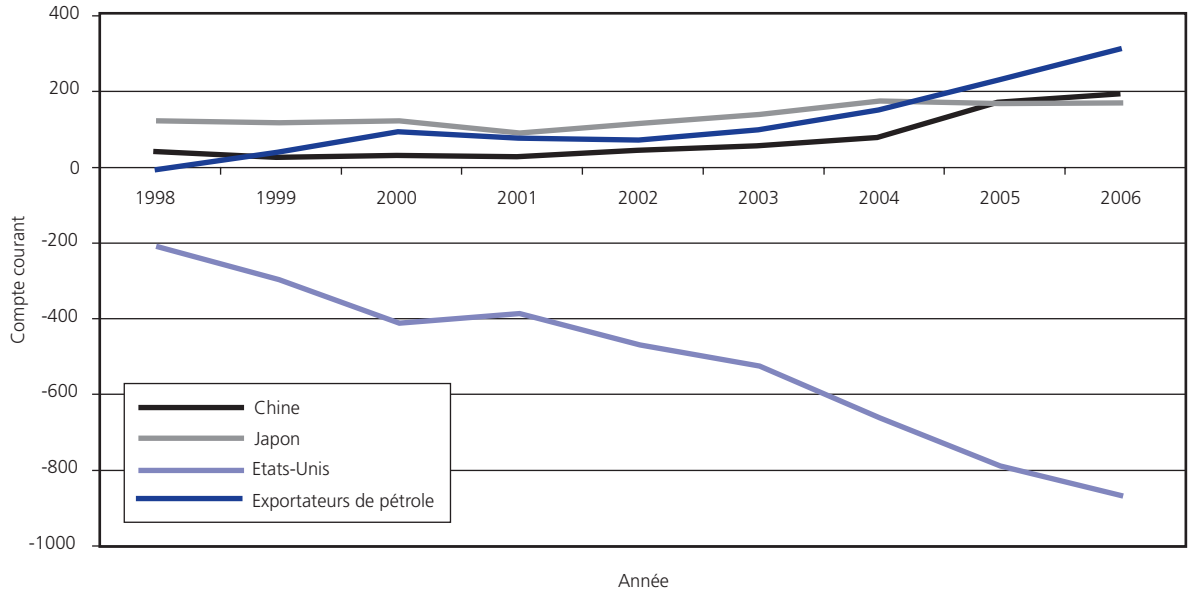
Note : À l'exclusion des réexportations de Hong Kong, Chine et y compris les échanges intra-UE. Définition des produits des technologies de l'information conformément à l'ATI.
Source : Base de données Comtrade de l'ONU et OMC.

2. DÉSÉQUILIBRES MONDIAUX ET COMMERCE INTERNATIONAL

a) Introduction

L'accroissement des déséquilibres mondiaux a suscité beaucoup d'attention et de préoccupations. Les déséquilibres des comptes courants ont été particulièrement marqués entre les pays d'Asie de l'Est et les exportateurs de pétrole, d'une part, et les États-Unis, d'autre part. L'évolution et la structure des déséquilibres mondiaux sont illustrées par le graphique 4, qui indique la balance des opérations courantes de quatre grandes économies : les États-Unis, le Japon, la Chine et trois grands exportateurs de pétrole (Arabie saoudite, Russie et Norvège). Le déficit courant des États-Unis a atteint 870 milliards de dollars (6,6 pour cent du PIB) en 2006, contre 214 milliards de dollars (2,4 pour cent du PIB) en 1998. Par contre, l'excédent courant de la Chine en 2006 est estimé à 184,2 milliards de dollars (7,2 pour cent du PIB), contre environ 32 milliards de dollars (3,3 pour cent du PIB) en 1998. Et parmi les exportateurs de pétrole, l'excédent courant de l'Arabie saoudite a atteint 120 milliards de dollars (32,9 pour cent du PIB) en 2006.

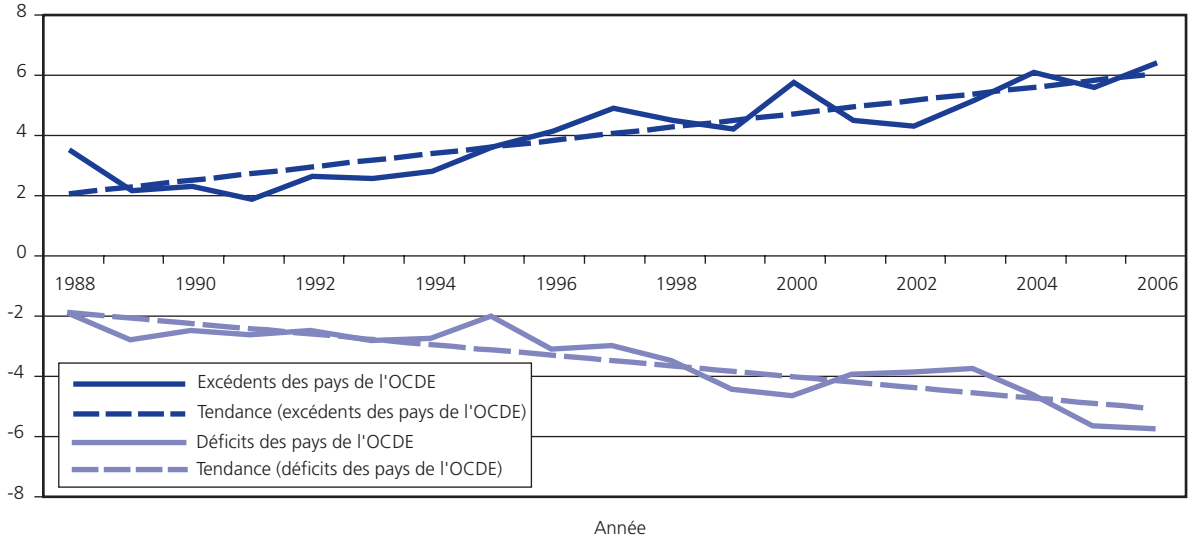
Graphique 4
Balance des opérations courantes de certaines économies, 1998-2006
(en milliards de dollars)



Source : Base de données des Perspectives de l'économie mondiale du FMI, septembre 2006.

L'accroissement des déséquilibres courants semble cependant être un phénomène beaucoup plus vaste et de plus longue durée. Dans les pays de l'OCDE, les déséquilibres ont nettement tendance à s'accentuer. Le graphique 5 indique le volume moyen des excédents/des déficits courants des pays de l'OCDE en pourcentage du PIB depuis 1988. Pour chaque année, les pays de l'OCDE sont classés en fonction de la situation de leurs comptes courants. Les pays excédentaires (déficitaires) sont regroupés et l'excédent (déficit) moyen est calculé en pourcentage du PIB. Les lignes en pointillé montrent la progression de la tendance autour de laquelle les excédents et les déficits moyens se sont accrus. En 1988, dans les pays de l'OCDE déficitaires, le déficit moyen représentait environ 2 pour cent du PIB. En 2006, cette moyenne était estimée à environ 5,8 pour cent du PIB. De même, en 1988, dans les pays de l'OCDE enregistrant des excédents, l'excédent moyen était de l'ordre de 3,4 pour cent du PIB. Il était passé à 6,3 pour cent du PIB en 2006. Ainsi, cette année là, les déséquilibres courants – excédents ou déficits – des pays de l'OCDE étaient à peu près deux fois plus importants qu'en 1988.

Graphique 5
Excédents/déficits courants moyens des pays de l'OCDE, 1988-2006
(en pourcentage du PIB)



Source: Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 79.

La tendance à l'existence de déséquilibres importants n'est pas limitée aux pays de l'OCDE. De nombreux pays émergents enregistrent aujourd'hui des excédents courants plus élevés, bien qu'il faille peut-être faire une distinction entre ceux qui bénéficient d'un excédent temporaire dû à une évolution favorable des prix de leurs exportations (comme la hausse récente des prix des produits de base) et ceux dont les excédents résultent de la poursuite d'une stratégie de développement particulière (voir l'analyse dans la section suivante).

b) Explication des déséquilibres

Les forts déséquilibres des comptes courants sont liés en partie aux effets de l'intégration croissante des marchés de capitaux et des marchés financiers. Le compte courant est déficitaire lorsqu'il y a désépargne des résidents nationaux, c'est-à-dire lorsque l'absorption est supérieure au revenu. Cela résulte du fait que des étrangers sont disposés à financer l'absorption excessive en accumulant des créances futures sur les revenus des résidents nationaux. Il importe de souligner que la persistance des déséquilibres est essentiellement un phénomène macro-économique et a peu de rapport avec la politique commerciale. Les mesures commerciales qui limitent les importations nuisent tout autant aux exportations (c'est ce que l'on appelle le théorème de la symétrie de Lerner).[24]

Du fait de l'accroissement des déficits et des excédents, les marchés de capitaux peuvent opérer des transferts d'épargne toujours plus importants par delà les frontières nationales. Leur intégration accrue leur permet de s'adapter plus facilement aux différences importantes entre les pays dans la propension à épargner et dans les possibilités d'investissement rentables. Feldstein et Horioka (1980) ont mis au point un test bien connu de l'intégration des marchés internationaux de capitaux. Bien que leur estimation initiale de l'intégration des marchés de capitaux dans les pays de l'OCDE ait été quelque peu décevante, des estimations plus récentes semblent mieux corroborer la thèse de l'intégration. Les éléments allant dans ce sens sont examinés dans l'encadré 1.

[24] Voir Lerner (1936).

Encadré 1 : Définition de l'ouverture des marchés de capitaux – Réexamen du test Feldstein-Horioka

Au cours des dernières décennies, on a assisté à la déréglementation progressive des marchés financiers et à l'intégration des marchés au niveau mondial. Ce phénomène est souvent considéré comme l'un des principaux facteurs ayant contribué à l'accroissement des excédents et des déficits courants par rapport au PIB dans les pays.

Dans une économie complètement fermée, le montant total des ressources disponibles pour la formation de capital est généré par l'épargne intérieure – que ce soit celle des ménages, des entreprises ou des administrations publiques. Comme le compte courant reflète aussi la différence entre l'épargne intérieure et l'investissement intérieur, il est toujours équilibré en autarcie.

Toutefois, l'intégration des marchés financiers mondiaux réduit ce biais national, c'est-à-dire la tendance des investisseurs à investir dans le pays l'épargne supplémentaire. Tout pays qui ouvre son marché de capitaux peut alors faire appel à l'épargne étrangère pour financer l'investissement, ce qui lui permet de financer des déséquilibres courants plus importants que par le passé.

Feldstein et Horioka (1980) ont vérifié cet effet de l'intégration des marchés de capitaux au moyen d'un test bien connu, consistant à mesurer la corrélation entre le taux d'épargne intérieure et le taux d'investissement au moyen de la régression transversale ci-après :

(1) $(I/Y)_i = \alpha + \beta(S/Y)_i + u_i$

où (S/Y)i = épargne nette moyenne/produit intérieur brut du pays I,
(I/Y)i = formation brute de capital fixe moyenne/produit intérieur brut du pays I,
ui = élément perturbateur aléatoire,

et α et β sont les paramètres pertinents à estimer.

Le raisonnement part de l'hypothèse que, dans un monde où la mobilité des capitaux serait parfaite, il n'y aurait pas de corrélation entre le taux d'épargne intérieure et le taux d'investissement ($\beta=0$) car l'épargne intérieure se dirigerait vers les pays offrant les rendements les plus élevés, alors que l'investissement intérieur serait financé par le recours aux marchés de capitaux mondiaux. Cette situation est comparée à une situation d'autarcie où la totalité de l'épargne supplémentaire est investie dans le pays ($\beta=1$).

Feldstein et Horioka ont appliqué la régression à un échantillon de 16 pays de l'OCDE pour la période 1960-1974 et ils ont constaté que, contrairement à l'anticipation d'une plus grande ouverture des marchés de capitaux dans l'OCDE et malgré l'existence avérée de flux de capitaux importants entre les pays, la corrélation estimée entre l'épargne et l'investissement était de 0,89 et n'était pas significativement différente de l'unité. Ils ont interprété cette forte corrélation comme un signe de la segmentation des marchés de capitaux ou de la faible mobilité internationale des capitaux.

Ce résultat surprenant a amené Obstfeld et Rogoff (2001) à considérer le résultat de Feldstein et Horioka comme l'un des six grands paradoxes de la macro-économie internationale. En estimant de nouveau la régression pour la période 1982-1991 sur un échantillon de 22 pays de l'OCDE, ils ont obtenu un coefficient de corrélation de 0,62. Ils en ont conclu que la forte corrélation entre l'épargne et l'investissement n'avait pas changé avec le temps. Ensuite, ils ont ajouté à l'échantillon un certain nombre de pays non membres de l'OCDE (portant le total à 56) et ils ont constaté que cela ramenait le coefficient β à 0,41.

De nombreux auteurs ont cherché à résoudre le paradoxe de Feldstein-Horioka, avec diverses extensions du test initial des méthodes économétriques plus fines. Récemment, Blanchard et Giavazzi (2002) ont réestimé la régression initiale de Feldstein-Horioka pour les pays de l'OCDE. Ils se sont particulièrement intéressés au marché unique européen, qui a connu une forte intégration des marchés de produits et des marchés financiers, et aux pays de l'Union monétaire européenne qui ont adopté l'euro en 1999. Bien qu'ils concluent que rien n'indique une diminution de la corrélation entre l'épargne et l'investissement dans les pays de l'OCDE, leur estimation du coefficient β est inférieure à celle qu'avaient obtenue Feldstein et Horioka et Obstfeld et Rogoff. Surtout, ils constatent que dans le cas de l'UE et de la zone euro, le paradoxe de Feldstein-Horioka semble avoir pratiquement disparu. L'estimation du coefficient β est très faible, constatation conforme à la conclusion selon laquelle l'épargne supplémentaire est de plus en plus utilisée pour financer l'investissement dans d'autres pays.

Test de l'intégration financière mondiale – Résultats du test Feldstein-Horioka

Études	Pays	Période	Estimation du coefficient β
Feldstein et Horioka	OCDE [a]	1960-1974	0.89*
Obstfeld et Rogoff	OCDE [b]	1982-1991 1990-1997	0.62* 0.60*
Blanchard et Giavazzi	OCDE Union européene Zone euro	1991-2001	0.57 0.36 0.14

Notes :

* Niveau de signification de 1 pour cent. Blanchard et Giavazzi ne précisent pas le niveau de signification.

[a] Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

[b] Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie.

Dans le droit fil de l'idée de l'intégration accrue des marchés de capitaux, l'accroissement des déséquilibres mondiaux est expliqué principalement par l'excédent d'épargne dans les pays émergents (en particulier en Asie de l'Est) et l'attrait des États-Unis comme destination des investissements, la profondeur et la sophistication des marchés financiers américains et le rôle du dollar comme principale monnaie de réserve internationale (Bernanke, 2005).

L'excédent d'épargne dans les pays émergents d'Asie de l'Est est imputé aux leçons que les gouvernements de ces pays ont tirées de la crise financière de 1997-1998, au type de stratégie de développement poursuivie dans la région et au faible développement des marchés financiers et des marchés de capitaux régionaux. La crise financière asiatique a amené les économies de marché émergentes à se prémunir contre de futures crises financières en accumulant des réserves de change, principalement en dollars EU. Les indicateurs utilisés habituellement pour déterminer si les réserves en devises sont suffisantes ne semblent pas permettre d'expliquer l'accumulation de réserves. Une première règle est de maintenir des réserves correspondant à trois ou quatre mois d'importations. Une deuxième règle empirique veut qu'un pays conserve des réserves égales à sa dette extérieure à court terme (celle-ci étant généralement définie comme la dette à échéance d'un an au plus). Une troisième règle empirique est de maintenir à un niveau nettement supérieur à zéro le ratio entre les réserves de change et la masse monétaire au sens large, qui indique le risque de fuite des capitaux en monnaie nationale détenus par les résidents. D'après ces indicateurs classiques de l'adéquation des réserves, le stock de réserves internationales détenu par les banques centrales des pays asiatiques est nettement supérieur aux besoins.

Les pays émergents d'Asie de l'Est ont poursuivi une stratégie de développement axée sur les exportations et étayée par des politiques de change consistant à ancrer les monnaies nationales sur le dollar EU. Cette stratégie de développement a porté ses fruits et a permis la mobilisation rapide et l'emploi de dizaines de millions de travailleurs. Cela suppose le transfert transfrontières de biens et de services au pays-centre en échange du financement de ses déficits (Dooley et al., 2006).

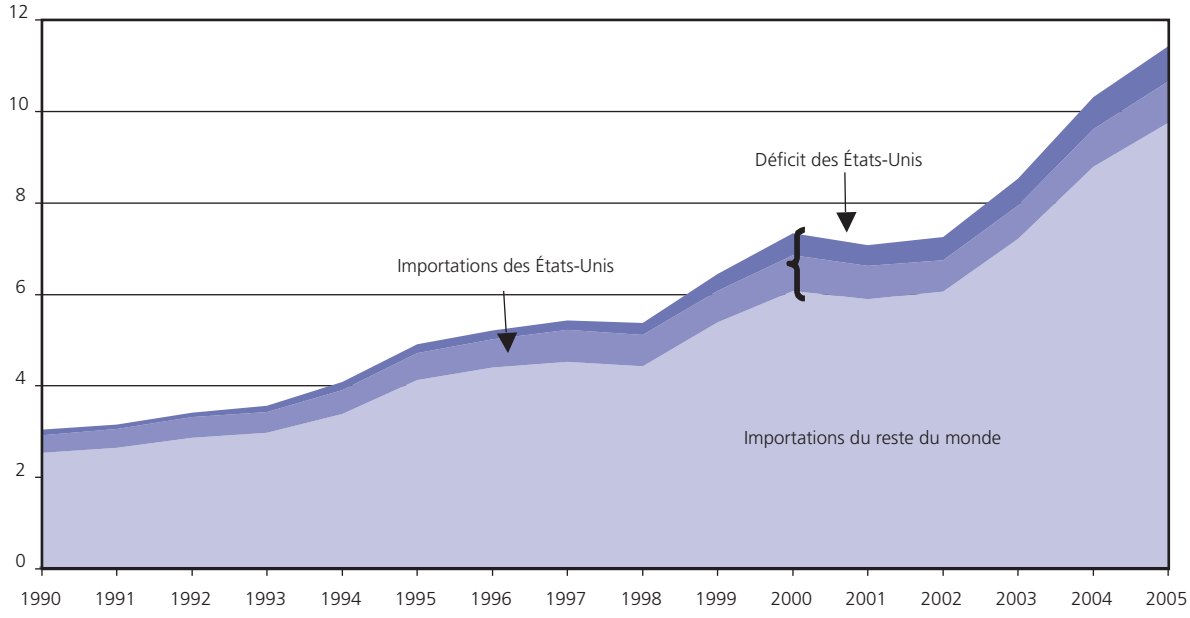
Les flux d'épargne vers les pays développés ont aussi été stimulés par le faible développement des marchés financiers et des marchés de capitaux dans les pays asiatiques émergents. Le faible développement de ces marchés au niveau national est devenu un goulet d'étranglement, empêchant les pays d'orienter efficacement l'épargne intérieure vers des projets d'investissement rentables.

L'ampleur des déséquilibres pose toutefois la question fondamentale de leur soutenabilité et de la nature du processus d'ajustement. Les experts pensent que ces déséquilibres finiront par diminuer mais ils ne sont pas d'accord sur le point de savoir à quel moment cela se produira et de quelle façon, c'est-à-dire en douceur ou brutalement (Clarida, 2006). Il semble cependant largement admis que des variations des taux de change conjuguées à des variations des prix des actifs joueront un rôle au cours du processus d'ajustement. Les études des ajustements passés dans les pays industriels laissent entrevoir les problèmes qui se poseront. Il faut plus de temps pour résorber les déficits importants qui sont associés à un net ralentissement de la croissance des revenus pendant la phase de redressement du compte courant (Freund et Warnock, 2006). Les déficits courants liés à la consommation entraînent des dépréciations beaucoup plus fortes que les déficits liés au financement d'investissements. Obstfeld et Rogoff (2006) laissent entendre que le processus pourrait s'accompagner d'une forte dépréciation du dollar EU, de l'ordre de 30 pour cent.

(c) Implications pour le commerce mondial

Les déséquilibres des comptes courants observés au cours des dernières années ont entraîné indirectement une accélération de la croissance du commerce mondial des marchandises. De nombreux pays étaient prêts à produire et à expédier plus de marchandises à destination des États-Unis que ceux-ci ne pouvaient en payer en vendant (en exportant) leurs produits à ces pays, ce qui a contribué à stimuler l'économie mondiale. Depuis l'année 2000, le déficit commercial des États-Unis représente en moyenne entre 7 et 8 pour cent du commerce mondial, soit presque le double de son niveau moyen de 3,8 pour cent dans les années 90. Ce déficit a donc été un important facteur de croissance de la demande pour l'économie mondiale. Comme les États-Unis enregistrent des déficits commerciaux importants avec presque tous leurs grands partenaires, cette demande a été répartie de manière plus égale qu'on ne le pense parfois, bien que la Chine se taille la part du lion (voir le tableau 2).

Graphique 6
Déficit du commerce de marchandises des États-Unis en pourcentage du commerce mondial, 1990-2005
(en billions de dollars)



Source: ONU, Base de données Comtrade.

Tableau 2
Déficits commerciaux des États-Unis avec leurs principaux partenaires commerciaux, 2006
(en milliards)

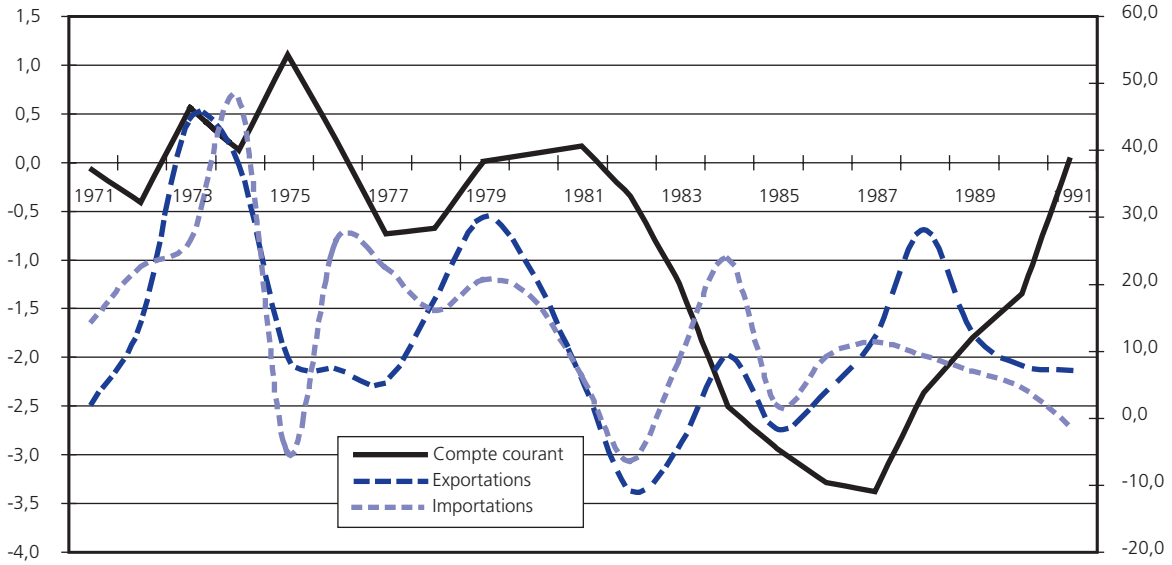
Région /Pays	Déficit commercial
Amérique du Nord	
Canada	75,6
Mexique	66,5
Europe	
UE (à 25)	120,0
Europe de l'Est	11,2
Asie	
Chine	232,7
Japon	90,6
Inde	11,8
Rép. de Corée	14,4
Taipei chinois	15,6
Amérique du Sud et Amérique centrale	
Brésil	7,3
Venezuela	28,2
Moyen-Orient	35,5
Afrique	
Afrique du Sud	3,1
TOTAL	836,0

Source: Direction de l'analyse économique des États-Unis.

Toutefois, si le déséquilibre de la balance courante des États-Unis diminuait, comme cela semble inévitable, le monde serait-il confronté à la perspective d'un ralentissement de la croissance du commerce des marchandises ? Il n'en serait pas nécessairement ainsi. Cela dépendrait de la nature de l'ajustement. Si l'ajustement s'opère par l'accélération de la croissance des exportations de marchandises des États-Unis, avec seulement un léger ajustement du côté des importations, la résorption des déficits des États-Unis ne constituera pas forcément un choc négatif pour le commerce mondial. Il existe des précédents à l'appui de ce scénario « d'atterrissage en douceur ».

Le graphique 7 montre les ajustements antérieurs de la balance courante des États-Unis pendant deux décennies depuis 1970. Il présente trois chiffres : le compte courant en pourcentage du PIB, le taux de croissance annuel des exportations nominales et le taux de croissance annuel des importations nominales. De légers déséquilibres se sont produits au début des années 70, juste après que la signature des accords de Washington qui ont mis fin au système de taux de change fixes de Bretton Woods puis au milieu des années 70, en raison notamment du choc pétrolier. Une plus longue période de déséquilibres plus prononcés a eu lieu au milieu des années 80, alors que l'économie des États-Unis sortait de sa plus profonde récession de l'après-guerre, et que le dollar s'appréciait fortement par rapport aux principales monnaies. Lors de chacun de ces épisodes, les exportations ont joué un rôle important en facilitant l'ajustement vers l'équilibre du compte courant. Dans chaque cas, elles ont fortement augmenté en valeur nominale – de plus de 40 pour cent en 1973, et de près de 30 pour cent en 1979 et en 1988. Pendant chacune de ces périodes, la croissance des importations s'est ralentie mais elle ne s'est effondrée que lors du dernier épisode d'ajustement. Au-delà de l'exemple des États-Unis, l'étude de Freund (2000), portant sur 25 épisodes de redressement des déséquilibres du compte courant des pays industrialisés entre 1980 et 1997, a montré que la croissance des exportations en termes réels a généralement contribué au processus d'ajustement.

Graphique 7
Ajustements antérieurs du compte courant des États-Unis, 1970-91
(en pourcentage)



Source: Base de données des Perspectives de l'économie mondiale du FMI, septembre 2006.

Cela étant, l'ajustement des importants déséquilibres de la balance courante est un processus complexe dont la rapidité et les effets économiques dépendent de nombreux facteurs. Dans quelle mesure la variation de la valeur des actifs contribue-t-elle à l'ajustement ? Quelle est la part de la réduction de l'absorption ? De la réorientation des dépenses ? Le degré de coordination internationale entre les autorités financières et les banques centrales est important aussi pour assurer un cadre d'action favorable. Il ne faut donc pas penser que l'analyse ci-dessus simplifie les problèmes en jeu. Pour prendre un exemple précis, le scénario de l'atterrissage en douceur suppose que l'accélération de la croissance des exportations des États-Unis s'accompagne d'une augmentation de la demande de produits américains dans le reste du monde, qui devrait être suscitée par l'évolution appropriée des taux de change et des prix des actifs et des biens. Un système commercial plus libéral faciliterait aussi l'ajustement. Il est rassurant de savoir que des ajustements en douceur se sont produits dans le passé, mais il est vrai aussi que l'histoire n'offre aucune garantie pour l'avenir.

Au-delà de leurs implications pour la croissance future du commerce mondial, les déséquilibres mondiaux font peser une menace plus immédiate sur le commerce, en ce sens qu'ils attisent le protectionnisme commercial. Il est tentant d'expliquer l'origine du déséquilibre par des pratiques commerciales déloyales plutôt que par des différences de comportement en matière d'épargne et d'investissement entre les pays. C'est pourquoi, les solutions proposées prévoient généralement des mesures protectionnistes. Mais elles s'attaquent aux symptômes et non aux causes des déséquilibres. Ce type de débat sur la politique à mener fausse l'idée que le public se fait de l'opportunité d'une libéralisation accrue du commerce, qui est examinée actuellement dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du Cycle de Doha. Comme on l'a souligné plus haut, la persistance des déséquilibres courants est essentiellement un phénomène macro-économique. L'ajustement, lorsqu'il a lieu, nécessite un cadre d'action international favorable et la conclusion réussie des négociations commerciales multilatérales en cours y contribuerait grandement.

BIBLIOGRAPHIE

Bernanke, B. S. (2005) "The global saving glut and the U.S. current account deficit", allocution prononcée lors de la Sandridge Lecture, Virginia Association of Economics, Richmond, Virginia, 10 mars.

Blanchard, O. et Giavazzi, F. (2002) "Current account deficits in the Euro area : the end of the Feldstein-Horioka puzzle ?", *Brookings Papers on Economic Activity 2002 2* : 147-209.

Clarida, R. H. (2006) G7 *Current Account Imbalances : Sustainability and Adjustment*, Chicago : University of Chicago Press.

Dooley, M. P., Folkerts-Landau, D. et Garber, P. (2006) "Direct investment, rising real wages and the absorption of excess labor in the periphery", dans Clarida, Richard H. (éd.) *G7 Current Account Imbalances : Sustainability and Adjustment*, Chicago : University of Chicago Press.

Feldstein, M. et Horioka, C. (1980) "Domestic savings and capital flows", *Economic Journal* 90 : 314-329.

Freund, C. (2000) "Current account adjustment in industrialized countries", *International Finance Discussion Papers* No. 692, New York : Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale.

Freund, C. et Warnock, F. (2006) "Current account deficits in industrial countries : the bigger they are, the harder they fall ?", dans Clarida, Richard H. (éd.) *G7 Current Account Imbalances : Sustainability and Adjustment*, Chicago : University of Chicago Press.

Lerner, A. P. (1936) "The symmetry between import and export taxes", Economica 3, 11 : 306-313.

Obstfeld, M. et Rogoff, K. (1996) *Foundations of International Macroeconomics*, Cambridge : MIT Press.

— (2001) "Six major puzzles of international macroeconomics", dans Bernanke et Rogoff (éds.) *NBER Macroeconomics Annual 2000*, Cambridge : MIT Press.

— (2006) "The unsustainable U.S. current account position revisited", dans Clarida, Richard H. (éd.) *G7 Current Account Imbalances : Sustainability and Adjustment*, Chicago : University of Chicago Press.

II SIX DÉCENNIES DE COOPÉRATION COMMERCIALE MULTILATÉRALE: QU'AVONS-NOUS APPRIS?

A INTRODUCTION

Le 1er janvier 2008, le système commercial multilatéral aura 60 ans. Le Rapport sur le commerce mondial 2007 marque cette occasion par une rétrospective des enseignements tirés de ces six décennies de coopération commerciale internationale. Il tente d'identifier à la fois les leçons à tirer de l'expérience passée et la nature des défis à venir. Pour répondre à ces questions, il adopte une approche éclectique, s'appuyant à la fois sur la littérature et l'histoire économiques, sur les relations internationales et sur les analyses juridiques. L'objectif du rapport est d'étudier les enseignements qui se dégagent de l'histoire du système multilatéral, riche en changements et en adaptations institutionnels.

La tâche est ambitieuse et c'est notamment pour cette raison que le rapport ne prétend pas être exhaustif. Si le choix des thèmes, en particulier dans la section 4, montre que l'on a tenté d'examiner les principaux résultats du système commercial multilatéral et les défis auxquels il est confronté, il est évident que plusieurs domaines essentiels, en particulier les services et la propriété intellectuelle, n'ont pas reçu l'attention qu'ils méritent. Il faut noter en outre que le rapport considère les résultats et les défis dans une perspective à long terme et ne tente pas d'analyser les négociations en cours dans le cadre du Cycle de Doha.

La première grande section (section B) commence par un bref historique de la coopération commerciale internationale à la fin du XIXe siècle et dans la première moitié du XXe siècle. Dans le reste de cette section, les auteurs prennent du recul par rapport aux événements pour examiner ce que la littérature théorique peut nous apprendre sur les raisons pour lesquelles les nations choisissent de coopérer entre elles dans le domaine commercial. Cet examen commence par une analyse de la théorie économique des accords commerciaux. Celle-ci est suivie d'une étude des relations internationales et des approches juridiques de la coopération. La question de savoir comment les théories analysent la coopération entre les diverses nations est traitée séparément. L'objectif est de montrer que, en dépit des différences d'approche méthodologique, ces différents cadres conceptuels ont plusieurs caractéristiques communes intéressantes. De plus, ils proposent des éclairages différents sur ce qui peut motiver la coopération.

En s'appuyant sur la raison d'être de la coopération commerciale, la section C cherche à savoir comment les gains qu'elle procure peuvent être garantis et préservés. Elle commence par une analyse des raisons pour lesquelles les gouvernements semblent disposés à céder une part de pouvoir à des institutions internationales comme le GATT/l'OMC et du rôle de ces institutions dans la coopération commerciale. Là encore, l'analyse prend en considération les approches à la fois économiques et non économiques des institutions formelles. Cette section examine ensuite de plus près les mécanismes et l'architecture des arrangements destinés à promouvoir et protéger la libéralisation des échanges. Ses différentes sous-sections portent sur la réciprocité et la non-discrimination, l'anticontournement et la façon de bénéficier des gains de la libéralisation, le rôle des dispositions contingentes dans le traitement des situations imprévues, les mécanismes permettant de faire respecter les règles, la fonction du règlement des différends et la façon dont la transparence et la surveillance peuvent servir à consolider les bases de la coopération internationale.

Alors que les deux sections précédentes analysent les accords commerciaux en général sans parler en particulier du GATT/de l'OMC, la section D examine le système commercial multilatéral du GATT/de l'OMC. Cette section commence par un historique retraçant comment le GATT est né, s'est développé et est finalement devenu l'OMC. Les six sous-sections suivantes examinent diverses questions particulièrement importantes. La sous-section 2 réévalue l'ampleur des réductions tarifaires dans les premières années du GATT, tant pour les pays développés que pour les pays en développement. La sous-section 3 examine l'évolution du système de règlement des différends. Vient ensuite une analyse de l'évolution de l'institution face à la nécessité constante de s'adapter à la diversité et au nombre croissants de ses membres. L'accent est mis ici sur le traitement spécial et différencié et sur les difficultés rencontrées pour tenir compte des besoins et des intérêts des pays en développement dans le cadre du système. La sous-section 5 examine ensuite le régionalisme à la fois comme complément de la coopération multilatérale et comme défi systémique. L'évolution du processus de prise de décisions au GATT et à l'OMC fait l'objet de la

sous-section 6. L'analyse porte à la fois sur les processus internes et sur la participation d'acteurs extérieurs non étatiques. Enfin, la sous-section 7 étudie comment les gouvernements déterminent le contenu du programme d'action de l'OMC dans le domaine du commerce et quels problèmes ils rencontrent pour définir les questions de politique commerciale sur lesquels ils décident de négocier. La section H expose les conclusions, mettant en évidence certains des défis auxquels le système commercial multilatéral est actuellement confronté et qui se poseront probablement dans l'avenir.

B ÉCONOMIE ET ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA COOPÉRATION COMMERCIALE INTERNATIONALE

1. CONTEXTE HISTORIQUE DE L'ÉCHEC DE LA COOPÉRATION COMMERCIALE DANS L'ENTRE-DEUX-GUERRES

a) La politique commerciale avant la Première Guerre mondiale (1860-1914)

L'essor et le déclin du libre-échange au XIXe siècle et leurs conséquences économiques et politiques ont toujours intrigué les historiens et les économistes. Pendant la période difficile qui a suivi la Première Guerre mondiale, alors qu'il fallait rétablir les relations commerciales internationales, la seconde moitié du XIXe siècle, marquée par le libre-échange entre les pays européens était considérée comme un âge d'or. En effet, le développement économique général, stimulé par l'industrialisation et le progrès technique, s'accompagnait alors d'une expansion du commerce favorisée par l'existence de nombreux traités commerciaux bilatéraux, dont le premier était le traité anglo-français (Cobden-Chevalier) de 1860, suivi par toute une série de traités entre pays européens. Les réductions tarifaires réciproques convenues bilatéralement et l'application inconditionnelle de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) prévue dans ces traités ont conduit à des niveaux tarifaires historiquement bas, en particulier pour les produits agricoles. Le commerce entre pays européens est resté pratiquement sans entraves pendant près de deux décennies, jusqu'en 1879, après quoi les échanges se sont progressivement détériorés pour disparaître avec la Première Guerre mondiale.[1]

i) L'apparition en Europe d'un système commercial multilatéral caractérisé par des tarifs peu élevés

Étant donné l'évolution ultérieure des relations commerciales internationales, il est intéressant de noter qu'aucune conférence multilatérale ni aucune institution internationale n'a servi de base au réseau *de facto* d'arrangements commerciaux multilatéraux non discriminatoires issu des traités bilatéraux conclus entre les principales nations commerçantes à la fin du XIXe siècle. Toutefois, ces arrangements ne constituaient pas un système commercial assorti d'une faible protection au niveau mondial : les États-Unis et les pays d'Amérique latine ont maintenu des tarifs élevés pendant toute cette période. En outre, les échanges entre les puissances coloniales et les territoires qu'elles contrôlaient étaient en grande partie des échanges bilatéraux, motivés principalement par des considérations politiques, ce qui a souvent entraîné une certaine discrimination dans les politiques commerciales et maritimes. La Chine et le Japon, qui étaient des économies fermées dans la première moitié du XIXe siècle, ont été contraintes, entre 1840 et 1860, d'ouvrir leur marché au commerce international.[2]

La deuxième moitié du XIXe siècle a été marquée par l'extension de la Révolution industrielle sur le continent européen, aux États-Unis et au Japon. La multiplication des innovations a permis l'arrivée sur le marché de nouveaux produits industriels moins chers et a considérablement réduit le coût des communications et des transports. Grâce au télégraphe, au chemin de fer et au navire à vapeur, les transports internationaux sont devenus non seulement moins coûteux mais aussi plus sûrs et plus rapides. Les commerçants ont eu de plus en plus largement accès aux marchés des produits en vrac, jusque-là inaccessibles en raison des coûts de transport prohibitifs, ce qui a stimulé la production dans les régions récemment colonisées par les Européens. Ces nouveaux débouchés ont attiré les investissements étrangers et les immigrants, ce qui a accéléré l'intégration des marchés à l'échelle mondiale. C'est le secteur agricole au Royaume-Uni et sur le continent européen qui a subi le premier les répercussions de l'intégration des marchés mais, avec la

[1] Pour une description détaillée de l'évolution des politiques commerciales entre 1850 et 1913, voir Bairoch (1976), Bairoch (1989), Baumont (1952), Frieden (2006), Kindleberger (1975), Lal (2006), O'Rourke (2007), O'Rourke et Williamson (1999), Thorn (1970) et Woodruff (1971).

[2] La Chine a été obligée de signer les Traités de Nanjing (1848) et de Tianjing (1848) et la Convention de Beijing (1860), qui ont placé son régime tarifaire sous le contrôle de puissances étrangères. Le Japon a également été poussé à conclure à partir de 1854 une série de traités commerciaux avec les États-Unis et les grandes puissances européennes (avec les États-Unis, le Royaume-Uni et la Russie en 1854 et avec la France, la Hollande et la Prusse en 1861).

propagation de l'industrialisation, la concurrence s'est intensifiée aussi entre les secteurs industriels des pays européens.

Les avantages du libre-échange ont fait l'objet d'un vif débat théorique et politique tout au long du XIXe siècle. Alors que les politiques mercantilistes tombaient dans le discrédit, les prescriptions des économistes classiques comme Adam Smith et David Ricardo en faveur de la liberté des échanges étaient critiquées par des auteurs comme l'Américain, Alexander Hamilton, et l'Allemand, Friedrich List, qui préconisaient l'intervention de l'État et l'adoption d'une politique commerciale protégeant les industries nationales naissantes. La respectabilité intellectuelle de la protection des industries naissantes a atteint son paroxysme lorsque John Stuart Mill, économiste influent du milieu du XIXe siècle, a souscrit à cette idée dans son ouvrage majeur intitulé « The Principals of Political Economy » (« Principes d'économie politique »). Toutefois, ni Friedrich List ni John Stuart Mill n'ont recommandé la protection du secteur agricole dans aucun pays, y compris la Grande-Bretagne qui était alors la plus grande nation industrielle. Robert Torrens a développé des idées semblables à l'argument du tarif optimal selon lequel, dans certaines conditions, la protection peut améliorer le bien-être national. Le contre-argument le plus fort était celui de la défaillance probable du gouvernement. Ce dernier n'a pas la clairvoyance et l'information nécessaires pour identifier les industries méritant d'être soutenues et, bien souvent, il n'est pas assez puissant ni assez indépendant pour limiter la protection aux seuls secteurs où elle pourrait contribuer à l'amélioration du bien-être national.

Le Royaume-Uni a joué un rôle crucial dans l'expérience européenne. Les Lois sur le blé ont été abrogées en 1846 et d'autres mesures ont été prises pour ouvrir le pays au commerce, y compris la conclusion de traités bilatéraux.[3] Au milieu du XIXe siècle, le Royaume-Uni était le leader technologique incontesté dans le processus d'industrialisation, surtout avec son industrie textile. C'était le plus grand exportateur et importateur mondial et il possédait la plus grande flotte commerciale.[4] La livre sterling était la monnaie la plus largement utilisée et acceptée dans le monde et le Royaume-Uni était le pays qui avait le plus gros stock d'investissements à l'étranger. La monnaie britannique et la place financière de Londres étaient les piliers du système de l'étalon-or, qui s'est rapidement imposé à partir de 1872.[5] Depuis la fin des guerres napoléoniennes et le Congrès de Vienne, le Royaume-Uni était entré dans une période de stabilité politique sans précédent tant sur le plan intérieur que dans ses relations avec ses voisins européens. Avec son industrie compétitive, il cherchait des marchés d'exportation et était prêt à accepter en retour de grandes quantités de produits agricoles et de matières premières. Le développement de sources d'approvisionnement étrangères a été favorisé, dans une large mesure, par les exportations de capitaux et l'immigration.

Pourquoi les autres pays européens ont-ils suivi l'exemple du Royaume-Uni en abaissant leurs barrières commerciales ? Premièrement, la politique commerciale en Europe était un élément de politiques économiques internes plus libérales et davantage orientées vers le marché.[6] Deuxièmement, le Royaume-Uni était le plus vaste marché d'importation et, bien que les obstacles au commerce fussent peu élevés, la perspective de les réduire encore en consolidant leur niveau au moyen d'un traité constituait un objectif intéressant. Dans le cadre du traité Cobden-Chevalier, la France a bénéficié de l'admission en franchise garantie pour toute une série de produits manufacturés, d'une réduction de 80 pour cent du droit sur le vin et d'une exemption de la taxe britannique à l'exportation sur le charbon. Le Royaume-Uni a

---

3 L'abrogation, en 1849, de la Loi sur la navigation a été une autre étape importante dans la libéralisation du commerce britannique.

4 Le Royaume-Uni représentait à lui seul près du cinquième du commerce mondial (voir le tableaux 1 et 2 de l'Appendice).

5 Entre 1872 et 1879, neuf pays ont commencé à appliquer et garantir la parité or de leur monnaie : Allemagne (1872) ; Danemark, Norvège et Suède (1873) ; Pays-Bas (1875) ; Belgique, France et Suisse (1876) et États-Unis (1879) ; Frieden (2006 : 6).

6 Bairoch (1976 : 57) reproduit une lettre de Napoléon III à son Ministre d'État, datée du 5 janvier 1860, dans laquelle il expose son programme économique général, prévoyant le soutien de l'industrie par l'abaissement des droits de douane sur les matières premières importées et la stimulation de la concurrence dans le secteur industriel par la levée de diverses restrictions intérieures.

obtenu la suppression des interdictions à l'importation en France et leur remplacement par des droits de douane (avec un plafond de 30 pour cent *ad valorem*).[7] Après la conclusion du traité entre la France et le Royaume-Uni, les accords se sont multipliés en Europe. Le Royaume-uni appliquait déjà avant 1860 des tarifs peu élevés et principalement fiscaux sur une base NPF et cette clause a été retenue dans le traité Cobden-Chevalier.[8] Selon Kindleberger (1989), l'exemple du traité Cobden-Chevalier a aidé à vaincre les forces protectionnistes en Prusse, ce qui a conduit à la conclusion, en 1865, d'un traité commercial entre le Zollverein (union douanière) et la France. Outre les considérations économiques, le gouvernement prussien espérait améliorer ses relations avec la France et obtenir un soutien pour sa politique étrangère sur la question danoise et l'isolement de l'Autriche.[9] Dans le cas de l'Italie, les intérêts des exportateurs de produits agricoles du Piémont ont été un facteur majeur dans l'adoption d'une politique de libre-échange. Les pays européens plus petits ont conclu des accords commerciaux avec la France, améliorant ainsi l'accès de leurs producteurs au marché français (où il subsistait d'importants obstacles au commerce) et contribuant à la création en Europe d'une zone où les droits de douane étaient faibles.

ii) Déclin du libre-échange en Europe : 1879-1914

Le réseau des traités commerciaux européens a commencé à se disloquer lorsqu'il a fallu reconduire les traités initiaux alors que l'environnement politique et économique avait changé. Pendant la grande dépression (en Europe), entre 1873 et 1896, les prix des produits entrant dans le commerce international ont baissé d'un tiers.[10] Alors que le Royaume-Uni est resté très attaché aux principes du libre-échange et à la politique de bas tarifs jusqu'à la Première Guerre mondiale, les pays d'Europe continentale qui avaient un secteur agricole important et un secteur industriel moins développé ont commencé à relever leurs droits de douane.

Le renforcement de la protection a été motivé par différents facteurs, mais l'un des principaux a été la dépression provoquée par la crise agricole en Europe continentale. Après la fin de la guerre civile aux États-Unis (1861-1865), la production céréalière du pays a repris et les exportations du pays ont fortement augmenté. Bénéficiant de la baisse des coûts de transport, d'autres régions d'outre-mer où les Européens s'étaient établis ont également accru leur production. L'afflux en Europe de céréales d'outre-mer a provoqué une baisse générale des prix.[11] Les producteurs continentaux de blé qui avaient approvisionné le marché britannique pendant la guerre civile aux États-Unis ont rapidement été supplantés par les fournisseurs américains lorsque la guerre a pris fin. Woodruff (1971) estime que « du fait de la forte augmentation de la production céréalière mondiale entre les années 1870 et la fin du siècle, le prix du blé est tombé d'environ 1,5 dollar le boisseau en 1871 à 86 cents en 1885 et à environ 70 cents en 1894 ».[12] Selon Bairoch (1989), cet afflux a contribué au ralentissement de la croissance de la production agricole en Europe continentale et à la baisse du revenu des agriculteurs. L'agriculture employait encore plus de la moitié de la population active dans ces pays (contre 22 pour cent en Grande-Bretagne lors de l'abolition des lois sur le blé en 1846).

---

7 Voir Bairoch (1989). En 1860, le Royaume-uni a enregistré un important déficit commercial avec la France, qui importait à l'époque peu de produits manufacturés. Ceux-ci représentaient alors à peine 3 pour cent des importations de marchandises de la France.

8 Avant l'abrogation des Lois sur le blé, le tarif douanier du Royaume-Uni comportait des taux préférentiels au bénéfice de ses colonies, applicables à un cinquième des positions tarifaires de 1825 (Nolde, 1932 : 101).

9 Il faut rappeler que la libéralisation du commerce international avait un parallèle important à l'intérieur de certains pays. Dans les frontières allemandes de 1871, il existait plus de 20 entités commerciales après le Congrès de Vienne de 1815. Celles-ci ont été progressivement intégrées par la constitution et, finalement, la fusion des unions douanières du nord et du sud de l'Allemagne. En Italie, l'unification nationale a également entraîné la disparition d'entités commerciales autonomes indépendantes.

10 Voir Lewis (1981), tableaux 3 et 4.

11 Après la diffusion des techniques de réfrigération, on a observé une baisse analogue des prix de la viande.

12 Voir Woodruff (1971 : 662).

La baisse du revenu des agriculteurs a entraîné une diminution de la demande de biens de consommation et d'équipement, ce qui a eu des effets négatifs sur les autres branches de production. La contraction de la demande intérieure n'a pas été entièrement compensée par les évolutions favorables, comme la hausse des revenus réels des travailleurs industriels (résultant de la baisse du coût de la vie) et l'augmentation des exportations de produits manufacturés. Les facteurs monétaires, comme le ralentissement de la croissance des liquidités internationales, ont pu jouer aussi un rôle important après la fin de la ruée vers l'or en Californie et en Australie.[13]

Les groupes de pression agricoles qui réclamaient une plus grande protection contre les produits étrangers très compétitifs ont encouragé d'autres secteurs, comme la sidérurgie et l'industrie textile, à en faire autant. La réorientation vers une politique commerciale plus protectionniste en Europe a culminé avec le relèvement des droits de douane en Allemagne en vertu d'une loi douanière adoptée en 1879.[14] Cette évolution ne peut être attribuée uniquement aux producteurs nationaux, car les intérêts de l'État étaient également en jeu : le Chancelier Bismarck (auparavant partisan du libre-échange) s'était joint aux forces protectionnistes et les avait unies dans l'espoir que le relèvement des droits de douane augmenterait les recettes du gouvernement central.

En Europe continentale, la politique commerciale est devenue encore plus protectionniste entre 1890 et 1913. Le point de départ pourrait être l'année 1892, où plus de la moitié des 53 traités commerciaux entre pays européens ont expiré alors que les sentiments nationalistes s'étaient accentués. L'adoption en France du « tarif Méline »[15] a accru la protection dont bénéficiait le secteur agricole national, et a renforcé le protectionnisme sur l'ensemble du continent. Outre l'augmentation des droits de douane, des listes tarifaires plus détaillées et plus complexes sont apparues. L'introduction de listes tarifaires comportant des taux maximaux et minimaux a accru l'incertitude pour les négociants. En France, les droits minimaux étaient réservés aux pays qui avaient conclu un traité bilatéral, mais ils pouvaient être modifiés sur décision du Parlement. Par conséquent, la stabilité des droits de douane ne pouvait pas être garantie pendant la durée du traité, ce qui n'était pas le cas des tarifs conventionnels appliqués dans le cadre des traités commerciaux antérieurs. Le caractère de plus en plus détaillé des listes tarifaires était certes dû en partie à l'élargissement de la gamme des produits échangés, en particulier des produits manufacturés, mais les spécifications plus détaillées étaient parfois utilisées à des fins protectionnistes pour lutter contre la concurrence des produits étrangers.

L'accroissement des obstacles au commerce en Europe a entraîné une réorientation des courants d'échanges. Les puissances coloniales européennes ont resserré leurs liens commerciaux avec les territoires qu'elles contrôlaient. Ceux-ci étaient devenus des marchés et des sources d'approvisionnement plus intéressants en raison de la baisse des coûts de transport, de la croissance rapide de la population grâce aux migrations et de l'augmentation de l'investissement étranger.

Les forces protectionnistes ayant gagné de nombreux pays, les gouvernements pouvaient critiquer le comportement des autres pour justifier leurs propres restrictions commerciales. La réorientation de la politique commerciale allemande en 1879 avait été justifiée par le fait que les États-Unis maintenaient des droits de douane élevés sur les produits manufacturés (Bairoch, 1976 : 59). Cette période a été marquée en outre par une modification de la taille relative des économies nationales, qui a globalement affaibli la position dominante du Royaume-Uni. Premièrement, l'essor des États-Unis se faisait sentir de plus en plus dans les relations commerciales internationales.[16] Deuxièmement, le sentiment national se renforçait, surtout dans l'Allemagne (1871) et l'Italie (1870) nouvellement unifiées, qui s'efforçaient de rattraper le Royaume-Uni non seulement sur le plan industriel, mais aussi sur le plan de la politique internationale

13 Voir Baumont (1952).

14 Bairoch (1989) indique que, du fait de diverses mesures prises en 1877, la Russie, l'Autriche et l'Espagne avaient adopté avant l'Allemagne une politique commerciale plus restrictive.

15 Méline, Ministre français de l'agriculture, était le principal promoteur de cette mesure.

16 La part des États-Unis dans les exportations mondiales est passée de 7,9 pour cent en 1870 à 14,1 pour cent en 1900 (voir le tableau 1 de l'Appendice).

en lui disputant des colonies. La rivalité croissante entre les principales nations commerçantes n'a été que partiellement endiguée, par exemple lors de la Conférence de Berlin sur les colonies. La France nourrissait une forte animosité envers l'Allemagne en raison de la perte de l'Alsace et de la Lorraine après la guerre de 1870-1871. Au cours des deux décennies qui ont précédé la Première Guerre mondiale, il y a eu un certain nombre de guerres tarifaires, généralement provoquées par l'établissement d'un nouveau tarif douanier plus protectionniste, ou par la renégociation de traités bilatéraux.[17] Bien souvent, à l'expiration d'un traité, les pays relevaient temporairement leurs tarifs pour avoir plus d'influence dans les négociations.

Il convient aussi de signaler d'autres changements importants dans le domaine de la politique commerciale. De nouveaux instruments ont été mis en place sous la forme de mesures antidumping et de primes à l'exportation (subventions). Après une série de conférences internationales, le premier accord international sur des produits de base – la Convention de Bruxelles sur le sucre – a été signé en 1902. Cette convention visait à réglementer la production et le commerce mondiaux de ce produit.

L'abandon croissant du principe NPF s'est aussi manifesté à travers la conclusion d'accords commerciaux préférentiels, notamment entre certains membres du Commonwealth britannique.[18] Malgré la prolifération des mesures protectionnistes avant la Première Guerre mondiale en Europe continentale, aux États-Unis[19], en Argentine et dans d'autres pays, le commerce mondial a continué à croître rapidement.[20] L'effet négatif de ces mesures a été contrebalancé, entre autres, par l'adoption générale de l'étalon-or en fin de période, par les progrès technologiques rapides, qui réduisaient les coûts de transport, et par l'augmentation sensible des flux migratoires et de l'investissement étranger. Enfin, l'augmentation des prix des produits faisant l'objet d'échanges internationaux à partir de 1896 a atténué l'incidence *ad valorem* des droits spécifiques.

b) La crise de la politique commerciale dans l'entre-deux-guerres (1918-1939)

Pendant la Première Guerre mondiale, les relations commerciales internationales fondées sur les transactions commerciales privées ont été remplacées par des contrôles gouvernementaux à grande échelle, la production étant consacrée au soutien des efforts de guerre nationaux. Les blocus maritimes et les sous-marins entravaient les échanges internationaux. Les droits de douane élevés, les restrictions quantitatives et les prohibitions tant à l'exportation qu'à l'importation, conjugués au contrôle des changes, dominaient de plus en plus la scène politique. À la Conférence économique des alliés tenue en 1916, le Royaume-Uni, la France et l'Italie ont déclaré qu'après la guerre, ils n'accorderaient plus le traitement NPF à l'ennemi allemand, mais s'accorderaient mutuellement des préférences commerciales. De son côté, le Président des États-Unis, Woodraw Wilson a indiqué dans son Programme en 14 points pour l'après-guerre qu'il fallait éliminer (dans la mesure du possible) tous les obstacles économiques et qu'il fallait établir des conditions commerciales égales entre tous les pays (qui consentaient à la paix).[21]

---

17 La France a eu de graves conflits tarifaires avec l'Italie (1887-1910) et la Suisse (1893-1895). L'Allemagne en a eu avec la Russie (1893), l'Espagne (1894-1896) et le Canada (1894-1910) et l'Autriche avec plusieurs États des Balkans (comme la Roumanie).

18 Les préférences impériales ont été introduites par le Canada en 1897, par la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud en 1903 et par l'Australie en 1907 (Nolde, 1932 : 103).

19 Le tarif McKinley de 1890 a été partiellement annulé par la Loi douanière Wilson-Gorman de 1894. Mais la Loi Dingley de 1897 « s'est distinguée par l'imposition du taux de droits moyen le plus élevé jamais inscrit jusqu'alors dans une loi douanière des États-Unis » (Dobson, 1976). Le tarif Payne Aldrich de 1909 n'a guère modifié la situation, tandis que la Loi douanière Underwood de 1913 a réduit sensiblement les taux de droits (qui restaient cependant élevés par rapport aux taux européens).

20 D'après Lewis (1981), la croissance nominale (et réelle) du commerce mondial des marchandises n'a été que légèrement plus forte pendant la période 1860-1880 que pendant la période suivante 1880-1913.

21 Pour une description plus détaillée de l'évolution de la politique commerciale dans l'entre-deux-guerres, voir Comité du commerce et de l'industrie (1925), Frieden (2006), Kindleberger (1989), Irwin (1993), O'Rourke (2007), Société des Nations (1942) et (1945), Liepmann (1938) et Rappard (1938).

Les changements territoriaux en Europe continentale ont abouti à la création de neufs nouveaux États et entités commerçantes (en général, des économies essentiellement agricoles), qui avaient pour objectif de consolider leur nouvelle indépendance et qui se servaient de la politique tarifaire pour soutenir leurs secteurs industriels naissants. La division de l'empire autrichien en six États indépendants[22] a entraîné le fractionnement d'un marché unique en six territoires douaniers distincts et à l'effondrement du schéma de production d'avant-guerre. L'Allemagne avait perdu ses provinces orientales, qui auparavant l'approvisionnaient en céréales et étaient des débouchés pour ses produits industriels. À l'ouest, l'Alsace et la Lorraine, deux grandes régions productrices de charbon et d'acier, ont été rendues à la France. Après la guerre civile et la révolution, la Russie avait perdu des territoires à l'ouest et l'Union soviétique était devenue une économie planifiée autocentrée, dans laquelle le commerce extérieur jouait un rôle beaucoup plus faible. Ces changements territoriaux avaient provoqué aussi de vastes déplacements de populations.

Malgré la création, en 1920, de la Société des Nations et les diverses conférences internationales tenues sous son égide, la volonté de coopération internationale restait limitée.[23] Cela tenait en partie à ce que l'on ne s'était pas attaqué convenablement aux conséquences économiques de la guerre (réparations, dettes de guerre entre alliés et taux de change irréalistes, notamment). Les États-Unis, qui étaient devenus le principal créancier et l'économie la plus puissante du monde, n'étaient pas disposés à jouer un rôle international à la mesure de leur puissance économique et refusaient d'adhérer à la Société des Nations, dont ils avaient pourtant parrainé la création. Sur le plan intérieur, le rôle de l'État dans les affaires économiques était plus important qu'avant la guerre. Cela tenait en partie à l'existence de parlements plus représentatifs et aux nouvelles attentes de l'opinion publique, qui voulait que l'État améliore la protection sociale et assure le plein emploi.

Toutefois, le défi le plus important, largement sous-estimé, était de savoir comment faire face à la désorganisation massive de la production et des courants d'échange causée par la guerre. Avant la guerre, les grands pays européens commerçaient abondamment entre eux et leur commerce extérieur consistait en grande partie en l'exportation de produits manufacturés et en l'importation de produits agricoles et d'autres produits primaires. Les échanges de produits manufacturés entre pays européens avaient augmenté à mesure que les pays nouvellement industrialisés rattrapaient le Royaume-Uni et commençaient à le dépasser dans de nouveaux domaines (tels que les industries chimique et électrotechnique).

La guerre a absorbé l'essentiel des ressources intérieures des pays européens belligérants. Cela a entraîné une diminution des exportations, qui a été encore accentuée par les restrictions au commerce et aux transports et par l'imposition pure et simple de blocus militaires. La désorganisation des flux commerciaux traditionnels a réduit et inversé la spécialisation qui existait dans l'économie mondiale. Pour des raisons de sécurité nationale, les secteurs clés de l'agriculture et des matières premières fonctionnaient en autarcie.

L'autodestruction de l'Europe pendant la Première Guerre mondiale a donné une vigoureuse impulsion aux économies non européennes. Non seulement la demande d'exportations de matières premières et de produits agricoles a augmenté, mais aussi le recul des importations de produits manufacturés en provenance d'Europe a favorisé le développement de l'industrie manufacturière dans d'autres régions. Après la fin des hostilités, il n'était pas possible de revenir simplement aux schémas de production et d'échanges d'avant-guerre, car il existait de nouvelles capacités de production agricole à l'échelle mondiale, ce qui a contribué à la chute brutale des prix par rapport aux sommets atteints immédiatement après la guerre.

22 Autriche, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie et Yougoslavie.

23 Les principales conférences étaient la Conférence financière internationale de Bruxelles (1922), la Conférence de Gênes (1922), la Conférence économique internationale de Genève (1927) et la Conférence monétaire et économique de Londres (1933).

Les gouvernements et les peuples européens avaient beaucoup de difficulté à accepter la perte de richesse et de revenu liée à la guerre et avaient des attentes irréalistes quant à la manière dont les réparations de guerre pouvaient compenser les dettes entre alliés et contribuer à la reconstruction de leur économie. Il était extrêmement difficile de déterminer des taux de change réalistes tant que l'on ne savait pas exactement comment la dette de guerre serait remboursée ni comment la faible inflation intérieure serait contenue après la levée des nombreux contrôles des prix. Comme ces questions monétaires n'étaient pas traitées convenablement, l'hyperinflation et les ajustements massifs des taux de change ont été fréquents au cours des deux décennies qui ont suivi la Première Guerre mondiale.[24]

i) Politiques tarifaires dans l'entre-deux-guerres

L'absence de tout plan directeur après la Première Guerre mondiale et l'absence d'approche internationale coordonnée pour supprimer les contrôles mis en place pendant la guerre et faciliter la transition vers une économie mondiale ordonnée étaient source d'incertitude et de méfiance entre les nations, favorisant l'instabilité politique. La situation économique désastreuse de la plupart des pays européens et la situation politique fragile de nombre d'entre eux (en particulier, l'Allemagne, principale économie d'Europe centrale), conjuguées à l'instabilité monétaire, faisaient qu'il était très difficile pour les gouvernements d'accepter de réduire les obstacles au commerce. Au contraire, en raison des pénuries subies pendant la guerre, de nombreux secteurs, considérés comme stratégiques, ont bénéficié d'une protection particulière après la guerre. Ce fut le cas notamment de certains secteurs de l'industrie chimique et de l'industrie des machines électriques aux États-Unis et au Royaume-Uni (en vertu, respectivement, du Tarif Fordney-McCumber de 1922 et de la Loi de 1921 sur la protection des industries).[25]

Selon les calculs de la Société des Nations, en 1925, les droits de douane sur les produits manufacturés étaient plus élevés qu'avant la guerre dans la plupart des pays (tableau 1). On notera que les pays qui étaient devenus des pays créanciers, en particulier les États-Unis (mais aussi l'Argentine, l'Australie, le Canada et l'Inde) ont porté ou maintenu leurs droits de douane à des niveaux très élevés par rapport aux normes internationales.[26] La politique commerciale a été caractérisée aussi par la forte augmentation des marges tarifaires préférentielles dans les pays du Commonwealth. [27] Dans certains cas, la tendance à l'augmentation des droits de douane au début des années 20 compensait en partie la levée des divers obstacles non tarifaires mis en place pendant la guerre. La suppression des prohibitions, des restrictions quantitatives et des contrôles des changes était pratiquement achevée en 1920 en Amérique du Nord, en Belgique, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et dans les pays scandinaves, mais elle a pris plus de temps dans d'autres parties de l'Europe. Pour rétablir les anciennes relations de commerce et de production, les échanges de l'Europe centrale étaient en grande partie fondés sur des accords de troc entre gouvernements, progressivement remplacés par un mélange de prohibitions et de régimes de licences.

[24] Voir Williams (1947) et Horowitz (2004).

[25] Le Royaume-Uni a interdit l'importation de teintures car sa dépendance à l'égard de l'Allemagne pour ce produit avait été problématique pendant la guerre.

[26] Selon une estimation de la Société des Nations, les tarifs douaniers des États-Unis (et de l'Espagne) étaient parmi les plus élevés du monde en 1925.

[27] Comité de l'industrie et du commerce (1925 : 24) : "Le niveau des préférences était généralement élevé et il a fortement augmenté depuis la guerre ... Aujourd'hui, l'avantage préférentiel est supérieur en moyenne de 9 pour cent *ad valorem.* »

Tableau 1
Taux de droits appliqués par les principales nations commerçantes en 1913 et 1925
(en pourcentage)

	Produits manufacturés		Tous les produits	
	1913	1925	1913	1925
Argentine	28	29	26	26
Australie	16	27	17	25
Autriche-Hongrie	18	-	18	-
Autriche	(18)	16	(18)	12
Tchécoslovaquie	(18)	27	(18)	19
Hongrie	(18)	27	(18)	23
Pologne [a]	(13-18)	32	(12-18)	23
Belgique	9	15	6	8
Canada	26	23	18	16
Danemark	14	10	9	6
France	20	21	18	12
Allemagne [b]	13	20	12	12
Inde	4	16	4	14
Italie	18	22	17	17
Pays-Bas	4	6	3	4
Espagne	41	41	33	44
Suède	20	16	16	13
Suisse	9	14	7	11
Royaume-Uni	-	5	-	4
États-Unis	{ 44 25[c]	37	{ 33 16[c]	29

[a] Allemagne et Autriche pour 1913.
[b] Moyenne de l'ancien et du nouveau tarif douanier (à compter d'octobre 1925) pour 1925.
[c] Se rapporte au Tarif Underwood appliqué en 1914.
Note: Moyenne arithmétique non pondérée.
Source: Société des Nations (1927), page 15.

Vers 1925-1927, près d'une décennie après la fin des hostilités, les taux de change se sont stabilisés et le commerce mondial a commencé à dépasser son niveau de 1913, tandis que la tendance à majorer les droits de douane a pratiquement pris fin. Mais, outre le niveau élevé des droits de douane, c'était leur instabilité qui restreignait les échanges internationaux. Pour réagir rapidement aux fluctuations monétaires, les gouvernements ont conservé le droit d'instituer des surtaxes ou d'appliquer des « coefficients de majoration ». Le nombre de traités commerciaux bilatéraux est resté faible jusqu'en 1925 et, même après, la durée des traités est restée limitée.[28] La restauration d'un système commercial plus stable aurait nécessité un retour au principe NPF. En 1922, les États-Unis ont accepté une clause NPF inconditionnelle mais, en Europe, la France et l'Espagne ont résisté à son application jusqu'en 1927/28. La généralisation de la clause NPF au cours des années 20 n'est cependant pas allée jusqu'à l'application du traitement national aux entreprises ou négociants étrangers. Cela signifiait que l'imposition de prélèvements ou de règlements intérieurs supplémentaires risquait de réduire la valeur des engagements tarifaires et ce, de manière discriminatoire. En outre, la non-discrimination aux frontières était souvent entravée par des spécifications tarifaires très détaillées qui limitaient l'application aux pays tiers des réductions tarifaires convenues au niveau bilatéral.

La trêve tarifaire de 1927-1928 et l'établissement d'un réseau de traités commerciaux fondés sur une clause NPF inconditionnelle ont été mis en échec en 1928-1929, lors de la chute brutale des prix des produits agricoles. L'Allemagne, la France et l'Italie ont réagi rapidement en relevant leurs tarifs agricoles (Kindleberger,

[28] Selon Irwin (1993), le nombre de pays liés par des traités commerciaux est passé de 30 en 1927 à 42 en 1928.

1989 : 168). Au Congrès des États-Unis, les discussions sur la réforme tarifaire en 1929 ont porté d'abord sur le renforcement de la protection de l'agriculture, mais ont rapidement englobé les produits industriels. Le Congrès a finalement adopté la Loi tarifaire Smoot-Hawley, qui fut signée par le Président Hoover et promulguée en juin 1930. Au cours du débat sur la réforme tarifaire, un millier d'économistes américains et de nombreux pays ont protesté contre cette réforme, mais en vain. Avant même d'être appliquée, la loi a donné lieu à des mesures de rétorsion généralisées, qui ont contribué à l'augmentation générale des tarifs douaniers. L'augmentation ciblée de certains droits de douane sur des produits présentant un intérêt pour les États-Unis a éliminé les dernières traces de résistance aux demandes de protection.[29]

L'adoption de la Loi Smoot-Hawley et les mesures de rétorsion qu'elle a entraînées sont considérées comme un exemple classique des répercussions désastreuses de mesures protectionnistes unilatérales sur les relations commerciales internationales et le volume des échanges. Les mesures protectionnistes adoptées unilatéralement par l'économie la plus puissante de l'époque, qui était aussi le principal créancier international avec un important excédent commercial, n'ont pas produit les résultats escomptés. Les prix agricoles intérieurs ont continué de baisser et les exportations de produits agricoles et de produits manufacturés ont chuté. Surtout, la Loi Smoot-Hawley a ébranlé le peu de confiance qui subsistait dans le système commercial et a eu des effets catastrophiques sur les flux commerciaux mondiaux.

Les politiques monétaires ont joué un rôle plus important dans le déclenchement de la crise de 1929, en accélérant l'inversion des flux de capitaux de l'Europe vers les États-Unis, et elles ont aggravé la déflation en Europe. Les restrictions commerciales mises en place en Europe en 1930 pour limiter les déficits commerciaux et assurer le remboursement de la dette ont contribué à la panique financière et aux faillites bancaires en 1931, ce qui a amené le Royaume-Uni (le 21 septembre 1931) puis les États-Unis (le 20 avril 1933) à abandonner l'étalon-or. Seize pays ont procédé à des dévaluations ou abandonné l'étalon-or en 1931.[30] L'effondrement des relations commerciales internationales fondées sur des traités bilatéraux non discriminatoires a retardé la reprise économique et a eu des répercussions plus vastes sur les relations internationales. Les pays ont commencé à chercher avec quels partenaires ils pouvaient maintenir ou développer des relations préférentielles spéciales stables allant au-delà de la politique commerciale. Des relations commerciales ouvertement discriminatoires ont ainsi été mises en place. Cette nouvelle orientation des politiques et la gravité de la crise ont abouti à l'application de mesures commerciales rudimentaires, telles que des prohibitions, des restrictions quantitatives, des contrôles des changes et des systèmes de compensation. L'Allemagne n'a pas officiellement abandonné la parité or, mais elle a mis en place un contrôle des changes (juillet 1931) et a établi un système de change multiple. La reconstruction de l'économie allemande dans l'autarcie sous Hjalmar Schacht s'est accompagnée d'un système complexe d'accords commerciaux préférentiels avec les pays d'Europe orientale. Le Japon a abandonné l'étalon-or en septembre 1931 et a fortement dévalué le yen. Quelques mois plus tard, ses troupes entraient en Mandchourie pour assurer l'approvisionnement des pays en matières premières et en énergie.

Après avoir abandonné l'étalon-or en 1931, le Royaume-Uni a signé, en 1932, l'Accord d'Ottawa établissant le Système de préférences impériales, qui prévoyait à la fois une augmentation générale des droits de douane et des préférences tarifaires importantes. En renonçant à son rôle de défenseur du commerce multilatéral et de l'étalon-or, il a mis fin à près d'un siècle de politique de libre-échange fondée sur le principe NPF.[31] Les autres grands pays appliquaient généralement des politiques discriminatoires en faveur de leurs colonies ou de pays se trouvant sous leur influence politique. Cette discrimination était due en grande partie au système d'allocations de devises, aux accords de compensation et à l'administration de contingents d'importation.

[29] Irwin (1998) fournit des estimations indiquant que la Loi Smoot-Hawley a entraîné une augmentation moyenne des tarifs douaniers des États-Unis d'environ 20 pour cent et que la déflation jusqu'en 1932 a majoré le taux de droit effectif d'environ 30 pour cent. Liepmann (1938) présente des estimations concernant la forte augmentation des droits de douane dans 15 pays européens entre 1927 et 1931. D'après une série de données (tableau 5), l'augmentation moyenne du tarif appliqué en Europe a été de 50 pour cent entre 1927 et 1931.

[30] Frieden (2006 : 187) ; Société des Nations, Annuaire stastistique de la Société des Nations, 1939/40 ; le tableau 101 indique les dates auxquelles les pays ont abandonné l'étalon-or pendant la période 1929-1940.

[31] C'était plus précisément une période de 86 ans (1846-1932), interrompue seulement par la Première Guerre mondiale.

Les années 1932-1933 ont peut-être été la période la plus sombre du XXe siècle pour ce qui est de la politique commerciale. En 1932, les échanges exprimés en dollars étaient au plus bas depuis 1921. Entre 1929 et 1932, ils ont diminué de 60 pour cent et leur baisse en termes réels a été de près d'un tiers (voir les graphiques 1 à 4 de l'Appendice). Après l'abandon de l'étalon-or par les États-Unis au début de 1933, huit pays européens formant ce que l'on appelait le « bloc de l'or » ont insisté, lors de la Conférence monétaire et économique de Londres (juin 1933), sur une certaine stabilisation du taux de change du dollar avant d'envisager un accord tarifaire. Mais le Président Roosevelt n'était pas disposé à prendre des engagements en ce sens, « qui rendaient impossible tout accord sur la monnaie et donc aussi sur le politique commerciale ».[32]

Lorsqu'il est apparu clairement que la Loi Smoot-Hawley n'avait pas endigué la crise agricole et n'avait pas permis le redressement des prix des produits agricoles sur les marchés mondiaux, ni augmenté l'emploi dans le pays, les États-Unis ont commencé à réorienter leurs politiques. Le New Deal a été mis en place et, en matière de politique commerciale, la Loi de 1934 sur les accords commerciaux réciproques a été adoptée. Étant donné la situation intérieure et internationale, la seule voie possible était d'engager des négociations commerciales bilatérales. Avec la nouvelle loi sur le commerce, le Congrès a conféré au Président le pouvoir de conclure des accords commerciaux réciproques et mutuellement avantageux, dans le cadre desquels les droits de douane en vigueur pouvaient être abaissés de 50 pour cent. Entre 1934 et la fin de 1939, 21 accords ont été conclus avec 19 pays, représentant les deux tiers du commerce des États-Unis (exportations plus importations) pendant la période 1931-1935. Les accords les plus importants étaient les accords conclus avec le Canada (1936 et 1938) et le Royaume-Uni (1938). Ces pays étaient de loin les principaux partenaires commerciaux des États-Unis. Bien qu'il ait fallu un certain temps pour les mettre en place, ces accords bilatéraux ont largement contribué à la réduction des niveaux de protection élevés existant au milieu des années 30.

La Loi de 1934 sur les accords commerciaux réciproques comportait d'autres aspects importants. Premièrement, les traités étaient fondés sur le principe NPF, de sorte que tous les pays commerçants qui signaient un traité avec les États-Unis bénéficiaient des réductions tarifaires convenues dans le cadre de tous les autres accords fondés sur cette Loi. Deuxièmement, la responsabilité de la fixation détaillée des droits de douane a été transférée du Congrès à l'exécutif, ce qui a réduit l'influence des groupes d'intérêts étroits. Toutefois, le changement d'orientation de la politique commerciale des États-Unis dans les années 30 est intervenu trop tard pour inverser la tendance à la création de zones commerciales préférentielles.

Lorsque l'approvisionnement en matières premières essentielles auprès des sources étrangères traditionnelles est devenu moins sûr pour un certain nombre de pays, les préoccupations de sécurité nationale ont encouragé la tendance à la constitution de blocs régionaux. Cela a finalement amené à recourir à la force armée pour garantir l'accès aux principales sources d'approvisionnement, ce qui a été ouvertement déclaré comme un objectif de guerre par l'Allemagne et le Japon.

c) Conclusions

Ce bref rappel historique montre que les avantages d'un commerce ouvert peuvent aisément échapper aux nations en l'absence d'engagement commun en faveur de la coopération internationale. Si les pays succombent à la tentation du protectionnisme, de l'autarcie et du nationalisme étroit et laissent ces forces s'installer, il n'est pas facile d'inverser la tendance avant que ne soient commises des erreurs coûteuses lourdes de conséquences fâcheuses.

L'une des leçons à tirer de l'évolution de la politique commerciale dans la première moitié du XXe siècle est sans nul doute que, pour être effective et durable, la coopération internationale doit reposer sur un cadre institutionnel prévisible consacrant l'engagement préalable des gouvernements en faveur d'une orientation politique donnée. Il ne faut pas oublier non plus que la politique économique internationale ne concerne pas seulement la protection commerciale : le traitement des flux internationaux de capitaux et des politiques de change a aussi une grande influence sur les résultats. Les fortes variations des flux internationaux de capitaux dans un système de taux de change fixes (comme l'étalon-or à la fin de années

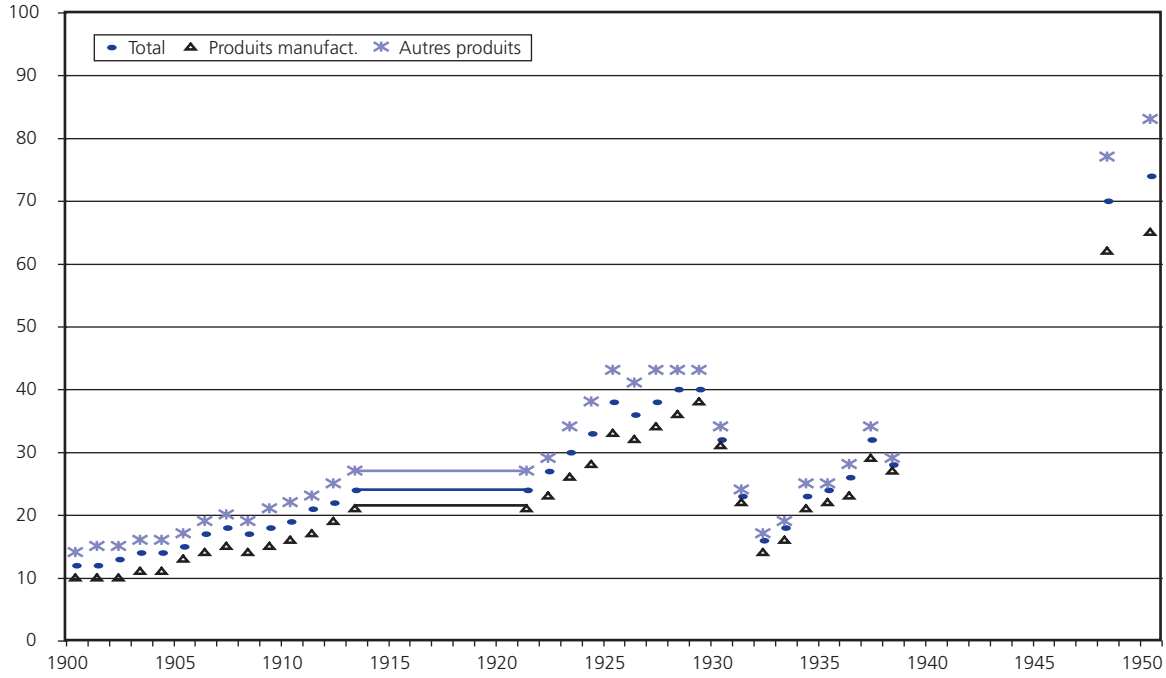
[32] Voir Rappard (1938 : 42).

20) et les importants ajustements non coordonnés (autonomes) des taux de change vont à l'encontre des efforts visant à élaborer une politique commerciale prévisible, fondée uniquement sur les tarifs douaniers.

Le leadership d'une grande puissance peut inspirer la volonté de développer la coopération internationale, à condition que l'exercice de ce pouvoir soit considéré comme légitime et soit éclairé par d'autres pays – rôle que le Royaume-uni a joué dans une certaine mesure au XIXe siècle. Mais l'impulsion des grands pays peut ne pas être suffisante pour assurer une coopération commerciale effective : les petites économies sont souvent plus ouvertes[33] que les grandes et ont souvent un intérêt plus marqué pour ce type de coopération. Il convient de noter que, dans la première moitié du XXe siècle, les petits pays européens (Benelux et Scandinavie) avaient des droits de douane beaucoup plus bas que les grands pays du continent. Les grands pays, qui dépendent moins du commerce extérieur, peuvent aussi être tentés d'utiliser la politique commerciale comme instrument de politique étrangère pour atteindre des objectifs non économiques.

La forte intégration économique mondiale réalisée avant la Première Guerre mondiale aurait peut-être été plus durable s'il avait existé de meilleurs fondements institutionnels. Le déclin relatif du Royaume-Uni et l'absence d'institution susceptible de jouer le rôle de guide ont créé une sorte de vide, qui n'a pu être comblé, avant la Seconde Guerre mondiale, ni par les États-Unis ni par la Société des Nations, trop faible et sans soutien suffisant. On pourrait dire que c'était l'un des enseignements dégagés par les architectes des institutions de l'après-guerre, ce qui a conduit à la création des institutions de Bretton Woods et, en fin de compte, du système commercial multilatéral. Si cela est vrai, que dire de la situation actuelle en matière de coopération internationale dans le domaine du commerce ? Nous assistons à des transferts de pouvoir économique entre nations, et le système commercial multilatéral se trouve confronté à une grande incertitude. Dans ces conditions, il est bon de rappeler les leçons du passé, même si nous savons que l'histoire ne se répète pas. Les enseignements que nous avons tirés de six décennies de coopération commerciale internationale sous les auspices du système commercial multilatéral incarné par le GATT, puis par l'OMC, et les défis qui attendent la communauté internationale dans le domaine commercial font l'objet de la suite du présent rapport.

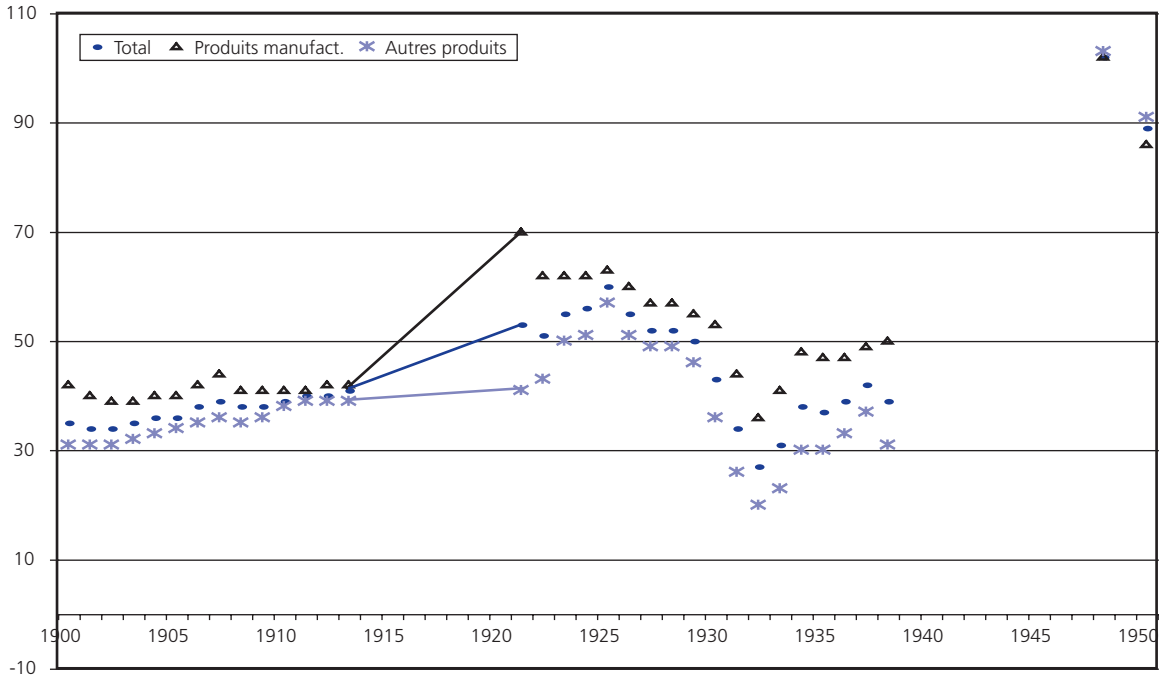
Appendice – Graphique 1
Exportations mondiales de marchandises, 1900-1950
(Indice 1953 = 100)



Source: ONU (1970) et Norbohm (1962).

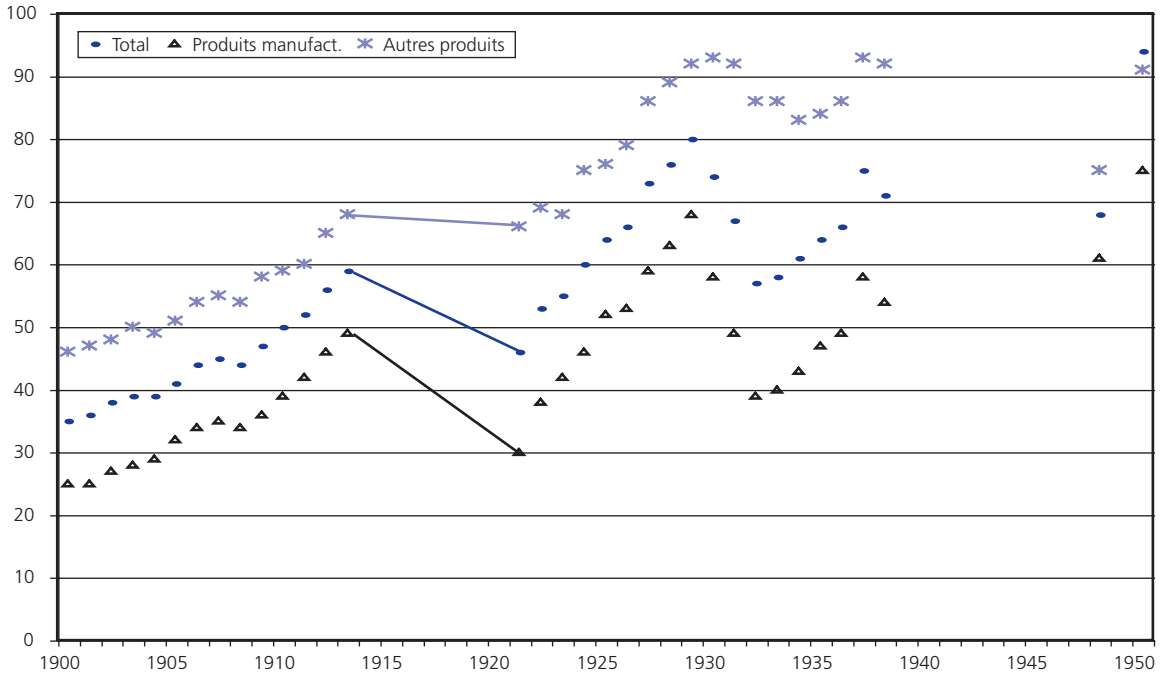
[33] Dans son acceptation technique, l'ouverture signifie que les pays comptent davantage sur le commerce en tant que composante de leur activité économique d'ensemble.

Appendice – Graphique 2
Prix des exportations mondiales de marchandises, 1900-1950
(Indice 1953 = 100)



Source: ONU (1970) et Norbohm (1962).

Appendice – Graphique 3
Croissance du volume des exportations mondiales de marchandises, 1900-1950
(Indice 1953 = 100)

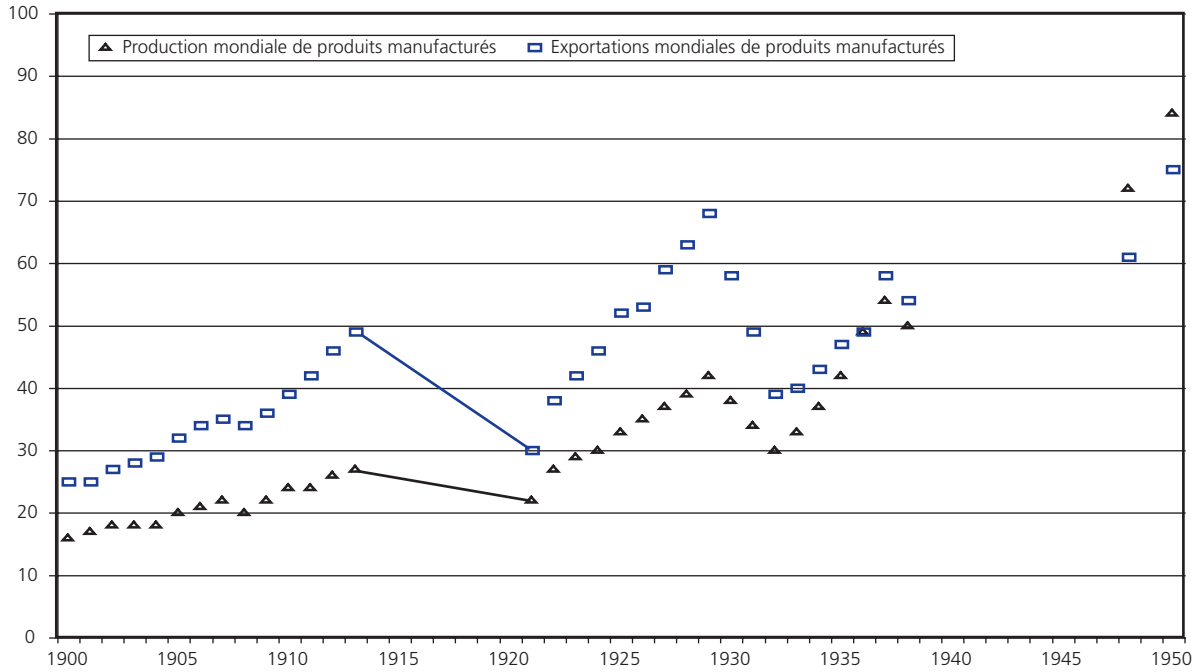


Source: ONU (1970) et Norbohm (1962).

Appendice – Graphique 4

Croissance du volume des exportations mondiales et de la production de produits manufacturés, 1900-1950

(Indices, 1953=100)



Source: ONU (1970) et Norbohm (1962).

Appendice – Tableau 1
Exportations mondiales de marchandises, pour certains pays, 1870-1938
(en millions de dollars et en pourcentage)

	1870	1900	1913	1921	1929	1932	1938
				Valeur			
Monde	5130	10100	19500	19700	33000	12700	22700
				Part			
Monde	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Amérique du Nord							
Canada	1,1	1,7	1,9	3,5	3,6	3,5	3,7
États-Unis	7,9	14,1	12,8	22,4	15,8	12,5	13,5
Amérique du Sud							
Argentine	0,6	1,5	2,4	2,5	2,7	2,6	1,9
Brésil	1,5	1,8	1,6	1,1	1,4	1,4	1,3
Europe							
Autriche	3,1	4,2	2,9	0,9	0,9	0,8	0,6
Belgique-Luxembourg	2,6	3,7	3,6	2,6	2,7	3,3	3,2
France	10,5	7,9	6,8	7,5	6,0	6,1	3,9
Allemagne	8,3	10,9	12,4	3,8	9,7	10,8	9,3
Italie	4,1	2,6	2,5	1,8	2,4	2,7	2,4
Suède	0,8	1,0	1,1	1,3	1,5	1,4	2,0
Suisse	...	1,6	1,4	1,6	1,2	1,2	1,3
Royaume-Uni	18,9	14,6	13,5	14,0	10,9	10,2	10,8
Russie/URSS [a]	4,2	3,7	4,0	...	1,3	1,7	1,1
Afrique-Moyen-Orient							
Afrique du Sud	0,3	...	0,7	0,5	0,7	0,7	0,6
Asie-Océanie							
Australie-Nouvelle-Zélande	2,1	2,1	2,4	3,3	2,9	3,2	3,5
Australie	1,9	1,6	1,9	2,4	2,1	2,3	2,5
Nouvelle-Zélande	0,2	0,6	0,5	0,9	0,8	0,9	1,0
Chine [a]	2,0	1,2	1,5	...	2,2	1,6	1,9
Inde	5,0	3,4	4,1	3,1	3,5	2,8	2,6
Japon	0,3	1,0	1,6	3,1	2,9	2,9	3,3

[a] 1928 au lieu de 1929 et 1935 au lieu de 1932.

Note: Des interruptions importantes dans les séries chronologiques affectent la continuité, en particulier entre 1913 et 1921 (par exemple Autriche des Habsbourg, Allemagne et Russie).

Source: Norbohm (1962) et Maddison (2001), tableau F1 pour l'année 1870.

Appendice – Tableau 2
Importations mondiales de marchandises pour certains pays, 1870-1938
(en pourcentage)

	1870	1900	1913	1921	1929	1932	1938
				Part			
Monde	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Amérique du Nord							
Canada	1,5	1,7	3,2	3,2	3,6	2,8	2,2
États-Unis	8,9	8,2	9,1	11,9	12,3	9,5	8,7
Amérique du Sud							
Argentine	...	1,0	2,4	2,5	2,3	1,5	1,8
Brésil	...	0,8	1,6	1,0	1,2	0,8	1,2
Europe							
Autriche	3,1	3,3	3,4	1,6	1,3	1,3	1,1
Belgique-Luxembourg	3,1	4,0	4,4	3,5	2,7	3,2	3,1
France	9,7	8,5	8,0	7,8	6,3	8,2	5,7
Allemagne	...	12,8	12,7	5,7	8,8	7,9	8,7
Italie	3,3	3,1	3,5	3,4	3,1	3,0	2,4
Suède	1,9	1,3	1,1	1,3	1,3	1,5	2,1
Suisse	...	1,9	1,8	1,8	1,4	2,3	1,5
Royaume-Uni	22,1	21,4	16,1	17,5	15,0	16,2	17,1
Russie/URSS [a]	...	2,2	2,8	...	1,2	0,8	1,1
Afrique-Moyen-Orient							
Afrique du Sud	...	...	1,0	1,0	1,1	1,1	2,0
Asie-Océanie							
Australie-Nouvelle-Zélande	...	2,1	2,2	3,4	2,4	1,7	2,9
Australie	...	1,7	1,7	0,7	0,6	1,1	2,0
Nouvelle-Zélande	...	0,5	0,5	0,7	0,6	0,6	0,9
Chine [a]	...	1,8	2,0	...	2,5	2,4	2,7
Inde	...	2,8	3,3	3,6	2,6	2,5	2,3
Japon	...	1,3	1,8	3,6	2,8	2,9	3,0

[a] 1928 au lieu de 1929 et 1935 au lieu de 1932, et pour ces deux années, chiffres provenant des statistiques de partenaires.

Note: Des interruptions importantes dans les séries chronologiques affectent la continuité, en particulier entre 1913 et 1921 (par exemple Autriche des Habsbourg, Allemagne et Russie).

Source: Norbohm (1962), Maddison (1962) et Maddison (2001), tableau F1 pour l'année 1870.

Appendice – Tableau 3
Ratio exportations de marchandises/PIB, 1870-2005
(en pourcentage, échanges et PIB réels aux prix et aux taux de change de 1990)

	1870	1913	1929	1950	1973	1998	2000	2005
Canada	11,3	11,6	22,4	12,3	19,3	39,0	42,4	39,7
États-Unis	2,5	3,7	5,9	3,0	4,9	10,1	10,6	10,2
Brésil	12,2	9,8	6,9	3,9	2,5	5,4	5,5	8,9
Mexique	3,9	9,1	14,3	3,0	1,9	10,7	12,3	12,3
Autriche	5,5	8,6	7,4	5,2	16,3	45,5	52,7	64,8
Belgique	9,0	22,6	24,3	17,3	52,1	88,5	97,0	112,6
Danemark	8,3	12,8	23,2	12,1	23,7	41,9	45,5	49,4
Finlande	15,5	25,0	40,4	18,7	30,2	51,6	54,6	51,9
France	4,9	7,8	11,5	7,6	15,2	28,7	29,9	27,6
Allemagne	9,5	16,1	14,8	5,0	20,6	38,9	42,1	51,1
Italie	4,3	4,8	5,9	3,5	12,5	26,1	28,7	28,8
Pays-Bas	17,4	17,3	29,7	12,2	40,7	61,2	62,9	77,7
Norvège	9,0	14,0	23,3	12,9	26,2	55,4	56,7	55,6
Suède	10,3	15,3	23,9	15,6	31,4	62,5	63,3	64,5
Suisse	18,9	34,8	35,0	15,3	33,2	51,8	56,0	59,3
Royaume-Uni	12,2	17,5	14,2	11,3	14,0	25,0	23,1	19,3
Australie	7,1	12,3	13,2	8,8	11,0	18,1	19,8	18,6
Chine	0,7	1,7	2,6	2,6	1,6	4,9	5,9	10,7
Inde	2,6	4,6	4,0	2,5	2,0	2,4	2,9	3,7
Japon	0,2	2,4	6,1	2,2	7,7	13,4	14,6	15,7
Monde	4,6	7,9	9,0	5,5	10,5	17,2	18,5	20,5

Note : Les changements territoriaux affectent la comparabilité dans le temps pour un certain nombre de pays, en particulier entre 1913 et 1929, et entre 1929 et 1950 (par exemple Autriche, France, Allemagne, Royaume-Uni, Chine, Inde et Japon).

Sources : Maddison (2001), L'économie mondiale : une perspective millénaire. Tableau F5 et estimations de l'OMC pour les années 2000 et 2005.

2. L'ÉCONOMIE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE DE POLITIQUE COMMERCIALE

Traditionnellement, les économistes distinguent trois grandes approches de l'étude des accords commerciaux, dont aucune n'est fondée sur les arguments économiques habituels en faveur du libre-échange. Il semblerait naturel d'attribuer la réduction spectaculaire des obstacles au commerce obtenue à travers des négociations multilatérales et régionales depuis la Deuxième Guerre mondiale au désir des gouvernements de récolter les avantages du libre-échange au profit des consommateurs. Ce raisonnement pose cependant deux problèmes. Premièrement, l'argument économique en faveur du libre-échange justifie la libéralisation unilatérale, ne laissant aucune place à un accord commercial. Deuxièmement, la libéralisation, qu'elle soit multilatérale ou régionale, n'est jamais déterminée par les consommateurs. Comme l'ont souligné Bagwell et Staiger (2002), presque toutes les réductions tarifaires effectuées par les gouvernements à la suite de négociations dans le cadre du GATT/de l'OMC ont eu lieu parce que les exportateurs, quelque part dans le monde, tenaient à avoir accès aux marchés et que leurs gouvernements étaient prêts à offrir en échange un accès à leur propre marché. Cela signifie que les arguments économiques en faveur du libre-échange ne suffisent pas pour expliquer les accords commerciaux.

L'approche économique des accords commerciaux qui est la plus élaborée, parfois appelée « théorie reçue », envisage la possibilité pour les pays en position de force sur le marché de manipuler les termes de l'échange[34] en leur faveur et au détriment des leurs partenaires commerciaux. La deuxième approche met l'accent sur l'économie politique des politiques commerciales et sur le fait que les gouvernements se soucient des effets de distribution de leurs interventions. La troisième approche souligne les problèmes de crédibilité des gouvernements face aux parties prenantes nationales. Chacune de ces trois approches tente d'expliquer l'existence des accords commerciaux internationaux. D'après la « théorie reçue », les accords visent à résoudre des problèmes d'inefficience dans les relations entre gouvernements. Selon l'approche de l'engagement, les accords visent à résoudre des problèmes d'inefficience dans les relations entre le gouvernement et le secteur privé. Avec l'approche fondée sur l'économie politique, la situation est moins claire car l'analyse peut intégrer plusieurs perspectives différentes. Dans certains cas, les accords ont un objectif similaire à celui de l'approche fondée sur les termes de l'échange, tandis que dans d'autres, ils visent à résoudre des problèmes d'inefficience dans les relations entre le gouvernement et le secteur privé.

Ces approches offrent des explications assez générales des raisons pour lesquelles les gouvernements peuvent conclure entre eux des accords commerciaux. Les économistes invoquent des raisons plus spécifiques pour expliquer cette forme de coopération entre gouvernements, raisons qui seront examinées plus loin. L'argument fondé sur les termes de l'échange est formalisé dans la littérature, de même que certains éléments d'économie politique. Les autres arguments sont traités de manière moins formelle, mais cela ne signifie pas nécessairement qu'ils sont moins pertinents. Les motivations analysées ici ne doivent nullement être considérées comme s'excluant mutuellement. Au contraire, on s'est efforcé d'intégrer les différentes approches dans un même cadre conceptuel. Comme on le verra plus loin dans les sous-sections 3 et 4, il existe un certain chevauchement entre les approches économiques, les approches fondées sur les relations internationales et les approches juridiques servant à expliquer l'existence des accords commerciaux.

a) Échange d'accès aux marchés

i) L'approche traditionnelle

La logique fondamentale de l'approche fondée sur les termes de l'échange, souvent appelée approche traditionnelle, peut-être résumée de la façon suivante. Lorsque les nations fixent les droits de douane de manière non coordonnée, chaque gouvernement se rend compte que les droits qu'il applique causent un préjudice à l'économie nationale mais, si le coût des droits de douane est supporté en partie par les

[34] Les termes de l'échange sont un indicateur des prix relatifs des importations et des exportations d'un pays. Si le prix des importations baisse par rapport à celui des exportations ou inversement si le prix des exportations augmente par rapport à celui des importations, le pays améliore ses termes de l'échange ou, de manière équivalente, augmente le revenu national.

étrangers, les nations sont incitées à en percevoir. Toutefois, lorsque toutes les nations agissent ainsi, les gains potentiels du commerce ne sont pas réalisés. Dans ces conditions, le fait de passer de la fixation non coordonnée des droits à leur réduction coordonnée peut augmenter la taille du gâteau, de sorte que toutes les nations peuvent y gagner.

La participation à des accords commerciaux internationaux n'est pas obligatoire et, dans le cadre de la présente analyse, on suppose que les gouvernements concluent de tels accords volontairement. Cela signifie que ceux-ci doivent permettre à tous les participants de retirer des avantages du commerce. Dans le cas des accords préférentiels, ces avantages peuvent être obtenus, du moins en partie, de non-participants, comme nous le verrons plus loin. Toutefois, dans le cas des accords multilatéraux, les gains des participants ne doivent pas être réalisés aux dépens des non-participants.[35] Un accord commercial multilatéral doit procurer des avantages mutuels qui augmentent la taille du gâteau.

L'approche économique traditionnelle établit un lien entre l'inefficience et les externalités des termes de l'échange entre gouvernements, c'est-à-dire le fait qu'un pays peut améliorer son bien-être par rapport à ce qu'il serait avec le libre-échange en imposant un obstacle au commerce. On peut faire remonter cette approche au milieu du XIXe siècle et aux écrits de Torrens (1844) et de Mill (1844) sur le tarif optimal et le rôle des termes de l'échange dans la détermination de ce tarif.[36] À cet égard, une étude de Johnson (1953-1954) qui fait autorité montre de manière formelle comment un gouvernement soucieux de maximiser le bien-être national peut utiliser les droits de douane pour manipuler ses termes de l'échange, c'est-à-dire les prix de ses importations et de ses exportations, créant ainsi des inefficiences qu'un accord commercial peut corriger. L'approche traditionnelle a été encore développée dans un certain nombre d'études, dont les ouvrages influents de Bagwell et Staiger (1999, 2002).

L'approche traditionnelle a été développée en se fondant à la fois sur la théorie des jeux et sur un modèle d'équilibre général type appliqué au commerce.[37] L'argument est présenté ici au moyen d'un exemple simple de la théorie des jeux, qui peut être considéré comme une illustration de la guerre tarifaire de Smoot-Hawley dans les années 30. Considérons deux grands partenaires commerciaux A et B, qui ont le choix entre deux politiques. Chacun peut soit choisir une politique de libre-échange, soit imposer un droit de douane qui augmentera son revenu réel, mais réduira celui de son partenaire commercial. Supposons aussi que les gouvernements peuvent attribuer une valeur numérique à la satisfaction qu'ils tireront des résultats de chaque politique. Le tableau 2 ci-dessous montre la matrice des avantages obtenus selon que les partenaires commerciaux choisissent ou non de coopérer. Le premier chiffre de chaque case indique l'avantage pour le pays A et le second, l'avantage pour le pays B.

Tableau 2
Guerre commerciale ou coopération commerciale ?

		B	
		Libre-échange	Protection
A	Libre-échange	10 \ 10	-10 \ 20
	Protection	20 \ -10	-5 \ -5

Les avantages indiqués dans la matrice montrent que chacun des deux pays peut augmenter son bien-être par rapport à une situation de libre-échange aux dépens de son partenaire. C'est une application de ce que les économistes appellent l'argument des termes de l'échange en faveur d'un droit de douane. Cet argument, qui joue un rôle crucial dans la « théorie reçue », est le suivant : un pays peut appliquer un droit

35 "Multilatéral" ne signifie pas "universel". Il s'ensuit que des transferts peuvent venir de non-Membres mais que ces transferts ne sont pas un élément essentiel des accords multilatéraux.

36 Voir Irwin (1996).

37 Pour une explication de l'argument des termes de l'échange selon la théorie des jeux, voir Dixit (1987). Pour une présentation formelle utilisant un modèle type du commerce, voir Bagwell et Staiger (2002).

de douane pour abaisser le prix de ses importations et obtenir ainsi un avantage sur le plan des termes de l'échange. Pour ce faire, il doit être de taille suffisante pour influencer les prix des exportateurs étrangers. Lorsqu'un grand pays impose un droit sur les importations d'un produit X, il réduit la demande mondiale de ce produit suffisamment pour en faire baisser le prix sur le marché mondial. Le grand pays importe ainsi le produit X à un prix inférieur. Par analogie avec une taxe intérieure acquittée en partie par les producteurs nationaux, le droit de douane peut être comparé à une taxe sur les produits importés acquittée en partie par les producteurs étrangers qui ne peuvent pas la répercuter sur les consommateurs de sorte qu'ils supportent une partie de la charge.[38] Évidemment, ce gain sur le plan des « termes de l'échange » doit être comparé aux coûts afférents au droit de douane, qui résultent des distorsions engendrées par celui-ci. On peut toutefois démontrer que les grands pays peuvent s'en sortir mieux avec des droits de douane qu'avec le libre-échange. En résumé, l'argument des termes de l'échange consiste en l'utilisation d'une position de force sur le marché pour obtenir des gains au détriment d'un partenaire.

Étant donné les avantages indiqués, chaque pays a intérêt à opter pour la protection s'il considère la stratégie de son partenaire comme acquise. Cela traduit l'idée que l'action unilatérale des pays aboutit à la guerre commerciale.[39] Le comportement prédateur de l'un des partenaires commerciaux entraîne des mesures de rétorsion de la part de l'autre. La « guerre commerciale » est un équilibre stable (équilibre de Nash) car, une fois la protection en place, aucun des deux pays n'est incité à réduire unilatéralement les droits de douane. En effet, il n'a aucune raison de penser que l'autre fera de même et, si tel est le cas, le pays qui libéralise se trouve désavantagé. En revanche, les deux pays seraient gagnants s'ils optaient l'un et l'autre pour le libre-échange. Cela tient à ce que le gain net d'un pays sur le plan des termes de l'échange est inférieur au coût qu'il impose à son partenaire. L'élimination des droits de douane de part et d'autre se traduit donc par un gain net pour les deux pays.[40] Tout cela signifie que si les deux pays ne coopèrent pas, ils se retrouvent dans le coin inférieur droit de la matrice, alors qu'ils seraient tous les deux gagnants s'ils étaient dans le coin supérieur gauche. Cette situation est appelée « dilemme du prisonnier ». La coopération, sous la forme d'un accord commercial, permet de sortir de ce dilemme.

Un accord commercial n'élimine pas la tentation du chacun pour soi chez les signataires. Le respect de l'accord est donc une question essentielle. Pour que les engagements des signataires en matière de réductions tarifaires soient crédibles, il faut que l'accord soit effectivement exécutoire. En l'absence d'autres formes de sanctions, il faut que le gain à court terme résultant du non-respect des engagements soit contrebalancé par la perte à long terme due aux mesures de rétorsion. La théorie des jeux répétés à l'infini a été appliquée pour analyser les questions d'exécution, Cette approche fournit des indications intéressantes. Premièrement, les droits de douane « les plus coopératifs » qui pourront être obtenus dépendront des contraintes en matière d'exécution. Plus ils s'écartent de l'équilibre de Nash, plus l'incitation à tricher sera grande. Deuxièmement, cette perspective jette un éclairage intéressant sur les procédures de règlement des différends du GATT/de l'OMC. Celles-ci peuvent être considérées comme une tentative de passer d'un équilibre non coopératif à un équilibre coopératif en limitant le recours à des mesures de rétorsion sur le chemin de l'équilibre et en menaçant d'y recourir pour faire respecter l'équilibre coopératif. Les questions relatives au règlement des différends et au respect des obligations seront examinées plus en détail dans la section C.

La littérature fait une distinction entre deux approches des négociations commerciales pour expliquer comment les gouvernements peuvent échapper au dilemme du prisonnier et passer de l'équilibre non coopératif inefficient à l'optimum politique. Dans une approche fondée sur la puissance, les gouvernements négocient sur les tarifs douaniers sans s'être entendus au préalable sur les principes de la négociation.

[38] Cette analogie montre bien pourquoi l'argument des termes de l'échange ne fonctionne pas pour la plupart des obstacles non tarifaires. Si un agent économique national ne bénéficie d'aucune recette douanière ou d'aucune rente équivalente, l'obstacle optimal est nul et l'argument des termes de l'échange ne permet pas d'expliquer pourquoi les nations acceptent la libéralisation des obstacles non tarifaires.

[39] Techniquement, le résultat de la non-coopération est appelé « équilibre de Nash ».

[40] Une réduction des droits de douane par rapport au niveau d'équilibre de Nash n'est pas suffisante pour assurer des gains de bien-être mutuels. S'il y a une asymétrie suffisante entre les deux pays, le plus grand peut avoir avantage à maintenir l'équilibre de Nash.

Par contre, dans une approche fondée sur les règles, les gouvernements identifient et acceptent certains principes qui guideront les négociations. L'approche des négociations adoptée dans le cadre du GATT/de l'OMC est du deuxième type. Nous examinerons dans la section C les règles particulières auxquelles les Membres doivent se conformer.

Selon l'approche économique traditionnelle, les gouvernements peuvent avoir intérêt à coopérer en matière de politique commerciale parce que cela leur permet d'opérer un transfert mutuel des coûts, ce qui les amène à appliquer des politiques unilatérales inefficientes. Le transfert des coûts peut s'effectuer à travers les externalités des termes de l'échange. Pourtant, de nombreux économistes doutent de l'intérêt pratique de l'argument des termes de l'échange pour expliquer les accords commerciaux. Ils s'interrogent principalement sur : a) la cohérence des principales prédictions du modèle des termes de l'échange avec les régimes tarifaires observés ; b) la cohérence des prédictions du modèle avec les instruments de protection observés ; c) la cohérence des prédictions du modèle avec les caractéristiques des accords commerciaux ; d) la pertinence empirique de la théorie des termes de l'échange ; e) le fait qu'elle n'explique pas pourquoi des petits pays sans influence sur les prix mondiaux souhaitent conclure entre eux des accords commerciaux et pourquoi les grands pays voudraient conclure des accords avec eux.

Bagwell et Staiger (2002) font des efforts considérables, dans leur ouvrage, pour convaincre leurs lecteurs de l'intérêt pratique des considérations relatives aux termes de l'échange. En premier lieu, ils font valoir que la présentation et l'interprétation ont de l'importance. L'interprétation traditionnelle selon laquelle les gouvernements des grands pays se servent des droits de douane pour améliorer leurs termes de l'échange est trop abstraite et ne convainc pas les spécialistes. C'est pourquoi ils présentent d'autres interprétations qui devraient en principe avoir un plus grand intérêt pratique aux yeux des décideurs. L'une de ces interprétations concerne l'accès aux marchés et peut être résumée comme suit.

L'inefficience, liée à une protection excessive et à un accès trop limité aux marchés – que les accords commerciaux cherchent à résoudre – existe parce que les intérêts des exportateurs étrangers ne sont pas pris en compte dans les décisions nationales en matière de politique commerciale. Lorsque le pays A impose des droits de douane sur les importations en provenance du pays B, il inflige un coût aux exportateurs du pays B sous la forme de prix plus bas. L'inefficience tient à ce que le gouvernement du pays A ne tient pas compte de ce coût lorsqu'il fixe les tarifs douaniers. La coopération sert à établir un mécanisme permettant aux gouvernements de tenir compte des intérêts des exportateurs étrangers dans leurs décisions de politique commerciale pour choisir des niveaux de protection efficients. Les accords commerciaux prennent alors la forme d'un échange réciproque d'accès aux marchés. Si l'accord permet aux deux pays d'augmenter leur bien-être en offrant un nouvel accès aux marchés à leurs exportateurs sans porter préjudice à une tierce partie, on peut alors dire qu'il entraîne globalement une amélioration au sens de Pareto.[41] Comme l'a souligné Staiger (2004), cette interprétation de l'objectif des accords commerciaux a deux implications importantes. Premièrement, elle explique pourquoi les Membres de l'OMC agissent dans les négociations en fonction des intérêts des exportateurs sans que l'on ait à supposer un comportement mercantiliste irrationnel de leur part. Deuxièmement, avec cette interprétation, l'argument en faveur de l'OMC est beaucoup plus général que l'argument en faveur du libre-échange.

Bagwell et Staiger (2002) répondent par ailleurs à diverses objections concernant la cohérence des principales prédictions du modèle fondé sur les termes de l'échange avec les régimes tarifaires et les autres instruments de protection observés. Le fait que certains grands pays ne fixent pas leurs droits de douane à un niveau optimal est compatible avec l'argument des termes de l'échange. Ces pays peuvent simplement conclure des accords commerciaux pour éviter de se retrouver avec des droits de douane optimaux élevés. Les petits pays qui, selon l'argument des termes de l'échange, devraient avoir des droits de douane nuls, peuvent fixer des droits élevés pour d'autres raisons (notamment politiques et stratégiques). D'autres régimes observés ne peuvent être expliqués qu'en affinant le modèle traditionnel. Par exemple, la version statique de l'approche traditionnelle ne rend pas compte du fait que la libéralisation

[41] Une « amélioration au sens de Pareto » est un changement qui donne un résultat plus efficient que le statu quo. Plus précisément, cela suppose qu'au moins un individu améliore son bien-être sans réduire celui des autres.

est souvent introduite progressivement. Bagwell et Staiger estiment cependant que, lorsque le respect des obligations est modélisé à l'aide de la théorie des jeux répétés et si l'on suppose qu'il existe des effets d'apprentissage (industries naissantes), la libéralisation initiale induit des changements économiques qui augmentent l'intérêt de la coopération et créent ainsi les conditions d'une libéralisation plus poussée. On peut aussi élargir le modèle de base pour expliquer les programmes de subventions à l'exportation et le recours à l'autolimitation des exportations.

La question de la pertinence empirique de la théorie des termes de l'échange constitue probablement la principale objection à cette approche. En réalité, les faits observés sont ambigus. L'idée que les pays fixent leurs droits de douane en fonction de leur pouvoir sur les marchés internationaux peut être considérée comme le résultat le plus controversé en matière de politique commerciale internationale.[42] La guerre commerciale qui a résulté de l'adoption du tarif Smoot-Hawley dans les années 30 peut être considérée comme un exemple d'équilibre de Nash non coopératif. En fait, Whalley (1985) a montré que les taux de droits appliqués par les grandes puissances après l'adoption de la Loi Smoot-Hawley étaient proches de ceux qui auraient découlé de l'équilibre non coopératif de Nash pour un modèle d'équilibre général calculable.[43] Bagwell et Staiger (2002) passent en revue les quelques ouvrages empiriques disponibles et concluent que l'on peut en tirer une « forte présomption positive » que les gouvernements peuvent améliorer les termes de l'échange de manière quantitativement significative par leurs choix de politique commerciale.[44] D'intéressants travaux récents tendent à confirmer cette présomption. Broda et al. (2006) constatent que les pays qui ne sont pas Membres de l'Organisation mondiale du commerce appliquent systématiquement des droits de douane plus élevés sur les marchandises dont l'offre est inélastique.[45] Ils en déduisent que les pays sont motivés par des considérations de tarif optimal. Ce résultat résiste à l'inclusion d'une variable de contrôle basée sur l'économie politique.

À part ces données indirectes, il existe très peu de données directes corroborant l'interprétation du rôle de l'OMC basée sur les termes de l'échange. Comme pour l'interprétation de la Loi tarifaire Smoot-Hawley, on peut considérer que le système commercial multilatéral du GATT représentait un effort pour établir un équilibre coopératif. Hormis ces éléments largement anecdotiques, seule une étude récente de Bagwell et Staiger (2006) examine de manière empirique l'idée que les gouvernements utilisent les accords commerciaux pour échapper au dilemme du prisonnier lié aux termes de l'échange. Dans cette étude, une prédiction simple est tirée du modèle et est soumise à des tests empiriques. D'après cette prédiction, la différence entre le tarif non coopératif et le tarif négocié augmente avec le volume des importations non coopératives. La stratégie empirique consiste à calculer par régression la différence entre le tarif avant l'accession et le tarif consolidé par rapport aux niveaux des importations avant l'accession pour un échantillon de 16 Membres ayant accédé à l'OMC au titre de l'article XII. Les résultats de l'estimation corroborent la prédiction et, partant, la théorie des termes de l'échange.[46] Toutefois, compte tenu des limitations de leur étude, les auteurs concluent qu'elle donne « une idée préliminaire, mais prometteuse, du contenu empirique de la théorie des accords commerciaux fondée sur les termes de l'échange ».

Regan (2006) conteste l'idée que l'on peut tirer des travaux existants une forte présomption affirmative en faveur de l'approche fondée sur les termes de l'échange. Son interprétation de la loi tarifaire Smoot-Hawley est qu'il s'agit purement et simplement de protectionnisme. Se fondant sur des études détaillées de la politique et du processus législatif qui ont abouti à cette loi, effectuées par des spécialistes des sciences politiques, il soutient que ces tarifs en particulier, et plus généralement ceux des États-Unis au siècle dernier, n'étaient pas conçus pour maximiser le revenu national grâce à la perception de droits sur les producteurs étrangers. De même, Regan estime que les corrélations établies par Broda et al. (2006) ne permettent pas de penser qu'il y a nécessairement une manipulation des termes de l'échange, en plus

42 Voir Broda et al. (2006).

43 Voir Whalley (1985).

44 Voir le chapitre 11 de Bagwell et Staiger (2002) et les études plus récentes de Bown (2004a, 2004b et 2004c), Limão (2005) et Shirono (2003).

45 C'est-à-dire les marchandises dont l'offre réagit relativement peu aux fluctuations des prix.

46 Les résultats corroborent aussi en partie l'approche de l'engagement (voir plus loin).

des motivations protectionnistes. De plus, il met en doute le fait que les résultats obtenus à l'aide de leur échantillon de 15 pays non Membres de l'OMC puissent être généralisés. Par ailleurs, Regan examine les discours de politique commerciale, le schéma général du comportement des pays en matière de politique commerciale et les dispositions de l'OMC. Il en conclut que la manipulation des termes de l'échange a en réalité une importance très limitée.

Regan (2006) fait valoir que les accords commerciaux visent principalement à restreindre le protectionnisme et il suggère que c'est l'opinion de la plupart des juristes et économistes spécialistes du commerce. Il admet qu'il n'existe pas de modèle formel de cette théorie et que celle-ci pose un certain nombre de questions. En particulier, comment les mêmes forces politiques peuvent-elles d'abord favoriser le protectionnisme et ensuite conclure un accord visant à le restreindre ? Regan suggère que la réponse doit résider en partie dans les « effets de contexte » – les gens perçoivent leurs intérêts différemment dans différents contextes de décision. Il estime en outre que l'absence de modèle formel de la théorie antiprotectionniste peut être due à la difficulté de modéliser les effets de contexte.

Enfin, une limitation importante de la « théorie reçue » concerne la pertinence de l'argument des termes de l'échange pour expliquer la participation des petits pays aux accords commerciaux. Cette question sera examinée plus en détail dans la sous-section 4, mais un certain nombre de points méritent d'être mentionnés à ce stade. L'approche des termes de l'échange fournit une justification des accords entre pays qui ont une position de force sur le marché mais, pour l'essentiel, elle n'explique pas les négociations avec les pays qui en sont dépourvus. Une question cruciale est de savoir dans quelle mesure les pays en développement sont suffisamment importants sur les marchés concernés pour pouvoir modifier les prix internationaux par leurs choix de politique commerciale. Sur la base de travaux théoriques qui laissent entendre que même les tout petits pays ont le pouvoir de modifier leurs termes de l'échange, Staiger (2006) soutient que l'empirisme ordinaire peut induire en erreur. Il faut noter que l'on ne dispose pas encore de données empiriques systématiques sur ce point. À ce jour, les données présentées par Broda et al. (2006) constituent probablement la contribution la plus importante dans ce domaine.[47] Toutefois, l'approche traditionnelle n'est pas la seule explication possible de la participation des petits pays aux accords commerciaux. Comme nous le verrons plus loin, les approches fondées sur l'économie politique apportent d'autres explications.

ii) Approche fondée sur l'économie politique : comment obtenir le soutien des exportateurs

Le dilemme du prisonnier basé sur les termes de l'échange dont on a parlé plus haut fournit une explication convaincante du rôle que peuvent jouer les accords commerciaux internationaux. Mais les modèles traditionnels postulent que les gouvernements sont insensibles aux pressions politiques et agissent seulement en serviteurs bienveillants de l'intérêt général. Quel est le rôle de la coopération internationale lorsque les gouvernements se soucient non seulement d'améliorer le niveau de vie de leurs électeurs, mais aussi de collecter des fonds de campagne auprès de groupes d'intérêts particuliers ? Les modèles d'économie politique appliqués au commerce tentent de répondre à cette question.

Ces modèles considèrent les particuliers et les entreprises comme demandeurs de politiques commerciales particulières, telles que la protection des importations, et les gouvernements comme fournisseurs de ces politiques. Les gouvernements se préoccupent des conséquences politiques des politiques commerciales et de leurs effets sur l'efficience. En particulier, dans ce cadre d'analyse, on considère que les gouvernements cherchent à maximiser le bien-être national dans les limites des contraintes politiques que leur impose le souci d'être réélus. C'est pourquoi ils répondent aux demandes des particuliers et des entreprises qui apportent les voix et les fonds nécessaires à leur élection. En d'autres termes, les gouvernements choisissent des politiques commerciales propres à maximiser la somme pondérée des contributions des particuliers et des entreprises et leurs chances d'être réélus. Les premières dépendront de la part des

[47] Selon cette étude qui portait sur un groupe de 15 pays en développement non Membres de l'OMC, ce sont des considérations relatives au tarif optimal qui ont guidé la fixation des droits de douane de ces pays.

avantages privés résultant du processus politique que les groupes d'intérêts particuliers pourront capter. Les secondes dépendront de l'augmentation ou non du revenu de l'électeur médian. Selon ces modèles, les droits de douane sont fixés de manière à équilibrer la demande et l'offre de protection sur le marché politique, tout comme les prix équilibrent la demande et l'offre de marchandises.

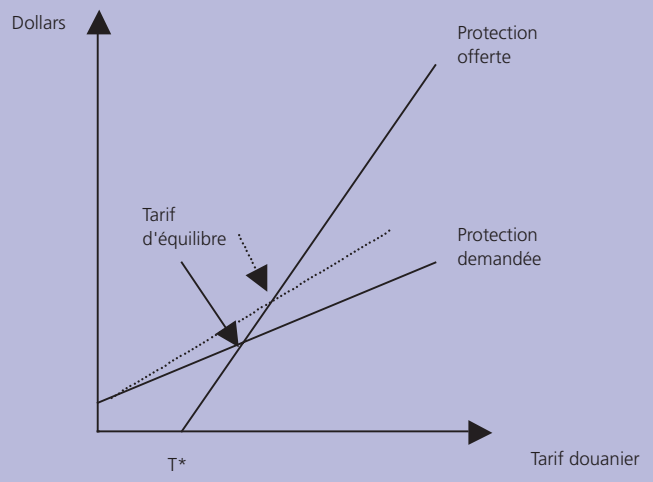
Lorsque les gouvernements choisissent unilatéralement leur politique commerciale, il apparaît un équilibre dans lequel ils ont deux raisons de taxer les échanges internationaux : le soutien politique et les termes de l'échange (voir l'encadré 1 pour une analyse plus poussée de la manière dont les droits de douane sont fixés dans un modèle d'économie politique).

Encadré 1 : Fixation unilatérale des droits de douane dans un modèle d'économie politique

Ce qui caractérise les modèles d'économie politique, c'est que les gouvernements définissent leur politique commerciale non seulement dans un souci d'efficience économique, mais aussi dans le souci des conséquences politiques (effets de distribution) de leur choix en matière de tarifs douaniers. Dans les ouvrages d'économie politique, on peut distinguer deux grandes approches. L'une met l'accent sur la concurrence entre les partis opposés pendant les élections (voir Magee et al., 1989 et Hillman et Ursprung, 1988). Dans ce contexte, les candidats s'engagent avant les élections à adopter des politiques différentes. Les groupes de pression contribuent à la campagne électorale du candidat qui s'engage à appliquer la politique qui leur est plus favorable. Puis, les candidats utilisent ces contributions pour orienter des voix en leur faveur. Les contributions politiques sont manifestement motivées par la volonté d'influencer les élections et leur montant dépendra des avantages que les groupes d'intérêts tireront de l'élection de leur candidat favori.

L'autre approche met l'accent sur les choix politiques d'un gouvernement en place qui s'efforce de maximiser ses chances d'être réélu ; mais dans ce cadre d'analyse, à la différence du précédent, le processus électoral n'est pas modélisé explicitement. Deux types de modèles utilisent cette approche : i) le modèle de l'électeur médian, qui suppose que les politiques sont établies par un vote majoritaire (Mayer, 1984) ; et ii) le modèle des groupes de pression, dans lequel les politiques sont non seulement déterminées sur la base du bien-être des consommateurs mais aussi influencées par les contributions des groupes de pression (voir Baldwin, 1987 ; et Grossman et Helpman, 1994).

Dans le modèle de base des groupes de pression, le gouvernement fixe les droits de douane de manière à ce que la protection offerte corresponde à la protection demandée sur le marché politique. Graphiquement, la protection offerte sera définie par ce que le gouvernement sera disposé à fourni en échange d'une contribution égale à *y*. La courbe aura une pente positive et, pour un grand pays, sera égale au tarif optimal pour une contribution égale à zéro (dans le graphique ci-dessous, c'est la courbe à pente positive appelée « protection offerte » qui coupe l'abscisse au niveau du tarif optimal T*). La demande de protection peut être représentée par une courbe à pente positive qui définit ce qu'une entreprise est disposée à offrir en échange d'une augmentation marginale du tarif douanier (dans le graphique, c'est la courbe appelée « protection demandée »). La courbe a une pente positive parce qu'une augmentation marginale des tarifs douaniers augmentera les bénéfices d'exploitation de l'entreprise. Le graphique ci-dessous représente l'équilibre sur le marché politique. Celui-ci est défini par le point d'intersection entre la courbe de demande et la courbe de protection. Le graphique montre que le tarif d'équilibre sera plus élevé que le tarif optimal. Ce dernier correspond au tarif motivé par les termes de l'échange, le reste correspondant au tarif motivé par des considérations politiques.



Source: Baldwin (2006).

Le tarif optimal du point de vue politique dépendra de la taille du secteur en concurrence avec les importations. Si ce secteur est important, le tarif d'équilibre sera plus élevé. Cela tient à ce que plus il y a d'entreprises dans le secteur en concurrence avec les importations, plus l'augmentation de la protection aura une incidence sur les bénéfices des entreprises de ce secteur, quel que soit le niveau des tarifs. Graphiquement, la courbe correspondant à la protection demandée s'orientera vers la gauche (ligne en pointillés dans le graphique). De ce fait, le tarif d'équilibre augmentera.

Certaines données empirique corroborent les hypothèses des modèles d'économie politique.[48] Par exemple, les législateurs ont tendance à voter de manière protectionniste lorsque la proportion d'électeurs de leur circonscription employés dans des secteurs sensibles aux importations est élevée (Baldwin, 1996). En outre, certaines données empiriques confirment certaines conclusions des modèles d'économie politique.[49] Par exemple, plusieurs études montrent qu'il existe une corrélation positive entre les niveaux de protection et le degré d'organisation politique d'un secteur.

Comme on pouvait s'y attendre, dans ces circonstances, l'incitation économique des gouvernements à manipuler les termes de l'échange crée un problème d'inefficience qu'un accord commercial peut résoudre, tout comme dans les cas où les gouvernements ne se préoccupent que du bien-être national et ne sont pas influencés par les groupes de pression. Comme le soulignent Bagwell et Staiger (2002), les modèles d'économie politique ne fournissent pas d'explication nouvelle de l'existence des accords commerciaux – même les gouvernements motivés par des considérations politiques concluent des accords commerciaux dans le seul but de corriger les externalités des termes de l'échange. Les modèles d'économie politique contribuent à la compréhension de l'existence des accords commerciaux en expliquant que ce qui motive les gouvernements à supprimer l'incitation à manipuler les termes de l'échange, c'est l'interaction des groupes d'intérêts privés et des gouvernements à la recherche d'un appui politique. Dans ce cadre d'analyse, la taxation du commerce international pour améliorer les termes de l'échange a un coût en termes de bien-être de l'électeur médian puisque les droits de douane renchérissent le prix des produits pour les consommateurs. Les gouvernements savent que la libéralisation du commerce serait préférable pour leur pays mais ils savent aussi que toute tentative d'abaisser les droits de douane unilatéralement se

48 Pour des données sur l'approche fondée sur l'économie politique, voir Magelby et Nelson (1990); Snyder (1990); Baldwin (1985); Tosini et Tower (1987); Riedel (1977); Lavergne (1983); Trefler (1993).

49 Voir Goldberg et Maggi (1999); Gawande et Bandyopadhyay (2000); Mitra et al. (2002); et MacCallum (2004).

heurtera à l'opposition du secteur en concurrence avec les importations.[50] En d'autres termes, la réduction unilatérale des droits de douane n'est pas politiquement viable car, même si elle profite à un grand nombre de consommateurs et ne porte préjudice qu'à un petit nombre de producteurs, ces derniers sont bien mieux organisés que les premiers pour faire entendre leur voix. Cependant, les gouvernements se rendent compte qu'en coopérant, ils pourraient s'épargner mutuellement des coûts politiques. En effet, en concluant un accord commercial prévoyant la réduction réciproque des droits de douane, ils peuvent s'aider mutuellement à obtenir le soutien politique nécessaire pour appliquer une politique commerciale plus libérale.[51]

Dans l'approche fondée sur l'économie politique, comme dans l'approche traditionnelle, le principe de la réciprocité offre un moyen d'éliminer l'incitation à manipuler les termes de l'échange. La réciprocité est essentielle, car elle transforme les exportateurs de chaque pays de simples spectateurs dans le débat tarifaire en opposants à la protection dans leur propre pays.[52] Lorsque la libéralisation est réciproque, les exportateurs ne peuvent tirer avantage d'un meilleur accès aux marchés étrangers que si les droits de douane sont abaissés dans leur pays. Cela les amène à soutenir les politiques de libéralisation du commerce. Étant donné que, dans le cadre de la réciprocité, les tarifs douaniers appliqués à l'étranger sont fonction des tarifs nationaux, les contributions des groupes de pression dépendront à la fois des uns et des autres. De ce fait, tous les pays considéreront que la réduction des tarifs douaniers est la mesure optimale (Grossman et Helpman, 1994 et 1995a ; Baldwin et Robert-Nicoud, 2006). En particulier, les droits de douane motivés à la fois par les termes de l'échange et par des considérations d'économie politique seront réduits du montant correspondant au motif des termes de l'échange. Le tarif politiquement optimal restera en place.

Les modèles d'économie politique peuvent expliquer un certain nombre d'observations empiriques, notamment les observations suivantes : i) le processus de libéralisation a été progressif[53] ; ii) la libéralisation a eu lieu en grande partie pour des produits faisant l'objet d'échanges à double sens (Baldwin, 2006) ; et iii) les accords commerciaux n'interdisent généralement pas la manipulation des termes de l'échange à travers les taxes à l'exportation. Il est cependant important de souligner que les considérations d'économie politique ne sont pas la seule explication possible de ces faits et ne résolvent pas toutes les énigmes.

Comme on l'a vu plus haut, une version dynamique du modèle traditionnel pourrait expliquer pourquoi le processus de libéralisation a été progressif.[54] Mais la progressivité peut aussi être expliquée par les modèles d'économie politique. Les pressions exercées par les groupes d'intérêts dépendront de la taille des secteurs d'importation et d'exportation. Plus le nombre d'entreprises dans un secteur est élevé, plus les pressions sont fortes. À l'annonce d'une libéralisation réciproque, les droits de douane nationaux diminueront. En conséquence, le nombre d'entreprises diminuera dans le secteur en concurrence avec les importations et il augmentera dans le secteur exportateur. Cette libéralisation initiale suscitera donc dans ce secteur des pressions en faveur d'une libéralisation accrue. Le processus conduira progressivement au libre-échange. C'est ce que l'on appelle l'« effet rouleau compresseur » (juggernaut effect) (Baldwin, 1994, Baldwin et Baldwin, 1996 ; pour un traitement formel, voir Baldwin et Robert-Nicoud, 2005).

50 Il faut noter que le libre-échange n'est pas optimal sur le plan interne dans les modèles d'économie politique en raison de l'argument du soutien politique en faveur des droits de douane. Néanmoins, la réduction des droits pour éliminer l'argument des termes de l'échange est une mesure optimale.

51 Bagwell et Staiger (2002) soulignent que les avantages pour les exportateurs sont importants aussi pour les gouvernements qui cherchent à maximiser le bien-être national selon l'approche traditionnelle. Autrement dit, l'interprétation classique de la réciprocité – selon laquelle celle-ci permet de mobiliser un soutien politique qui sert de contrepoids aux protestations des entreprises en concurrence avec les importations – est en fait déjà inscrite dans le modèle des termes de l'échange.

52 Voir Baldwin (2006).

53 Par progressif, nous voulons dire non pas qu'il y a eu une période de mise en œuvre initiale, mais plutôt que la libéralisation multilatérale s'est faite par une série de cycles successifs de libéralisation.

54 Pour une analyse, voir Bagwell et Staiger (2002, chapitre 6).

L'« effet rouleau compresseur », décrit ci-dessus, explique le processus de libéralisation progressive dans les situations où les entreprises en concurrence avec les importations et les entreprises exportatrices produisent des marchandises différentes. Il explique donc la libéralisation des échanges dans les secteurs en concurrence avec les importations. Or, dans l'après-guerre, la libéralisation s'est produite principalement dans des secteurs caractérisés par des échanges intrabranches. Lorsqu'on les applique aux nouvelles théories du commerce fondées sur l'existence d'entreprises hétérogènes à l'intérieur des branches de production et d'une branche à l'autre (Melitz, 2003 ; Eaton et Kortum, 2002), les modèles d'économie politique peuvent aussi expliquer la libéralisation du commerce dans les branches de production caractérisées par des échanges à double sens. Dans ces modèles, les pays échangent différentes variétés du même produit (c'est-à-dire que les échanges se font par nature à l'intérieur de la branche de production). En outre, les entreprises diffèrent par leur taille et leur efficience et l'entrée sur un marché étranger implique des coûts fixes. En raison de ces coûts, seules les entreprises les plus grandes et les plus efficientes peuvent exporter dans chaque secteur, tandis que les petites entreprises ne peuvent vendre que sur le marché intérieur. Lorsque des pays concluent un accord commercial, la libéralisation réciproque des échanges entraînera une augmentation des bénéfices des grandes entreprises exportatrices et une diminution des bénéfices des petites entreprises de la même branche de production qui vendent uniquement sur le marché local (Falvey et al. 2004, Baldwin et Forslid, 2004).[55] En termes d'économie politique, cela implique l'apparition de groupes d'intérêts intrasectoriels : les grandes entreprises militeront en faveur de la libéralisation, et les petites contre elle. Mais les premières sont mieux organisées politiquement. Dans l'ensemble, les secteurs caractérisés par des échanges intrabranches seront favorables à la libéralisation. Au fil du temps, celle-ci engendrera plus de libéralisation, avec la réduction de la taille des petites entreprises et, éventuellement, leur éviction de la branche, ce qui entraînera une augmentation relative du soutien en faveur d'une libéralisation accrue (Baldwin, 2006).

Sur le troisième point mentionné ci-dessus, l'approche des accords commerciaux fondée sur l'économie politique apporte, dit-on, une solution à l'énigme dite des termes de l'échange dans la théorie traditionnelle (Ethier, 2006). Cette énigme tient en deux observations : i) les accords commerciaux existants n'empêchent pas les pays de manipuler les termes de l'échange au moyen de taxes à l'exportation[56] ; et ii) dans l'ensemble, les pays industriels n'appliquent pas pour autant des taxes à l'exportation. En fait, les modèles du commerce fondés sur l'économie politique prédisent que si les intérêts des propriétaires de facteurs propres aux secteurs d'exportation sont suffisamment importants, les gouvernements ne taxeront pas les exportations.

Toutefois, comme Bagwell et Staiger l'ont souligné dans plusieurs ouvrages (Bagwell et Staiger, 2002, chapitre 10 ; Bagwell et Staiger, 2001 et Bagwell, 2007), l'argument ci-dessus a deux faiblesses. Premièrement, la critique d'Ethier s'applique avec moins de force dans un monde où il existe de nombreux produits que dans un modèle simple comportant deux produits. Deuxièmement, l'argument des termes de l'échange fondé sur l'économie politique visant à expliquer les accords commerciaux crée une nouvelle énigme : celle de la restriction des subventions à l'exportation. L'argument est le suivant. Un gouvernement obéissant à des motivations politiques ne sera peut-être pas tenté de taxer les exportations, mais il accordera peu de subventions à l'exportation car celles-ci entraînent une amélioration des termes de l'échange pour le pays importateur, ce dont le pays exportateur ne tient pas compte lorsqu'il définit unilatéralement sa politique commerciale. La question est alors de savoir pourquoi l'Accord de l'OMC, par exemple, énonce des règles restreignant le recours aux subventions à l'exportation.

55 L'intuition est simple. La libéralisation réciproque fait du tort aux petites entreprises qui vendent uniquement sur le marché local, car elle intensifie la concurrence à laquelle elles sont confrontées ; comme elles n'exportent pas, elles ne peuvent pas bénéficier de l'élargissement de l'accès aux marchés étrangers. Par contre, pour les grandes entreprises, la concurrence accrue sur le marché intérieur est compensée par un meilleur accès aux marchés étrangers. Elles réalisent ainsi un gain net car leurs ventes profitent de la réduction de taille et de la disparition des petites entreprises sur les deux marchés.

56 Par exemple, aucune disposition du GATT/de l'OMC n'interdit à un pays d'imposer des taxes à l'exportation.

b) Recevoir le crédit des avantages de la libéralisation du commerce

Les économistes ont aussi examiné l'idée que les externalités politiques intergouvernementales amènent à conclure des accords commerciaux. Mais cette autre approche est très controversée en partie en raison des limitations et des faiblesses des modèles théoriques établis jusqu'ici.[57]

Pour Ethier (2004), le gouvernement ne reçoit pas tout le crédit politique des avantages de la libéralisation du commerce parce que les exportateurs sont informés de manière imparfaite. Les groupes d'intérêts particuliers ont une « rationalité limitée », c'est-à-dire que leur soutien politique dépend plus des « effets directs » des actions du gouvernement que de leurs « conséquences indirectes ». Par exemple, si le pays A réduit les droits de douane sur les textiles importés et si les importations de textiles augmentent ensuite, les industries textiles en concurrence avec les importations en imputeront la responsabilité au gouvernement et s'opposeront à la libéralisation. En revanche, l'augmentation des importations de textiles peut stimuler les exportations de machines textiles vers les pays fournisseurs étrangers dont les exportations de textiles augmentent, mais il est probable que les exportateurs nationaux de machines textiles n'en attribueront qu'en partie le crédit au gouvernement. C'est pourquoi ils n'apporteront qu'un soutien limité à la politique de libéralisation. En raison de cette information imparfaite, une politique de libre-échange, bien qu'optimale, ne peut pas être appliquée parce qu'elle n'est pas politiquement viable.

La conclusion d'un accord commercial peut aider les gouvernements à obtenir le soutien politique nécessaire pour mettre en œuvre une politique commerciale plus libérale. En effet, chaque gouvernement permet ainsi à ses partenaires de recevoir plus largement crédit pour des avantages découlant de l'accord en indiquant (sous la forme de « concessions ») que l'accord est effectivement à l'origine de ces avantages. Dans l'exemple ci-dessus, si le pays A négocie un meilleur accès au marché du pays B pour ses machines textiles, il se verra attribuer le mérite de l'augmentation des exportations de ce secteur. Le soutien accru des exportateurs lui permettra alors de poursuivre la libéralisation du commerce.

En conclusion, la libéralisation réciproque suscite le soutien des exportateurs aussi bien dans le cas de la théorie des externalités politiques internationales appliquée aux accords commerciaux (examinée ici) que dans le cas de la variante de l'argument des termes de l'échange fondée sur l'économie politique (examinée dans la sous-section précédente). La principale différence entre ces deux approches est que si, dans le premier cas, les exportateurs n'attribuent pas au gouvernement tout le mérite des avantages de la libéralisation unilatérale, dans le second, les exportateurs profitent plus de la libéralisation réciproque que de la libéralisation unilatérale. Cette différence est essentielle, car elle peut expliquer l'existence d'accords commerciaux entre des pays qui n'ont aucune influence commerciale.

c) Accroître la crédibilité

Un pays peut aussi participer à un accord commercial international pour résoudre des problèmes d'incohérence temporelle. Dans ce cas, le problème est dû à une inefficience interne résultant de l'interaction entre le gouvernement et le secteur privé. Un problème d'incohérence temporelle se pose lorsque la décision du gouvernement d'appliquer une certaine politique à un moment futur n'est pas optimale lorsque ce moment arrive.[58] De ce fait, l'annonce qu'une certaine politique sera mise en œuvre à une date ultérieure n'est pas crédible. L'incohérence est essentiellement une question d'engagement et de crédibilité des menaces.

[57] Ethier (2004 et 2006) présente des modèles d'accords commerciaux motivés par des externalités politiques. Pour un examen de cette approche, voir Bagwell et Staiger (2002).

[58] Le problème de l'incohérence temporelle a été mis en lumière pour la première fois à propos de la politique monétaire. Dans leur étude novatrice, Kydland et Prescott (1977) montrent que la faculté de la banque centrale de revoir une politique après l'avoir annoncée peut créer un problème d'incohérence temporelle qui aggrave la situation économique.

Matsuyama (1990)[59] donne un exemple d'incohérence temporelle concernant la politique commerciale. Supposons qu'un pays A a développé, à l'abri d'obstacles tarifaires élevés, un grand secteur industriel inefficient. Supposons aussi que le gouvernement de ce pays se rende compte qu'il est maintenant trop coûteux de maintenir ce secteur et qu'il annonce, en conséquence, qu'il l'ouvrira, à une date ultérieure, à la concurrence internationale. Si l'annonce est crédible, le secteur décidera de se restructurer et d'investir dans des technologies permettant de réduire les coûts. À la date annoncée, le gouvernement libéralisera le secteur. Un problème d'incohérence temporelle peut se poser si le secteur s'attend à ne pas être libéralisé s'il n'est pas prêt à affronter la concurrence internationale. Dans ce cas, après l'annonce de la libéralisation du commerce, le secteur ne procédera pas à la restructuration nécessaire. Le moment venu, le gouvernement renoncera à la libéralisation pour ne pas avoir à supporter les coûts d'une crise dans le secteur. Il se trouve prisonnier d'une situation dans laquelle il ne peut pas libéraliser de manière crédible.

En « liant les mains » d'un gouvernement, un accord commercial international peut l'aider à prendre des engagements crédibles concernant le secteur privé qu'il ne pourrait pas respecter sans l'accord. La participation à un accord international indique aux acteurs nationaux que, si le gouvernement revient sur ses engagements, il aura à supporter des coûts externes supplémentaires, par exemple des mesures de rétorsion de la part d'un partenaire commercial. Cette menace extérieure rend l'annonce crédible et résout le problème d'incohérence temporelle, de sorte que la libéralisation du commerce devient viable.

Généralement, le problème de l'incohérence temporelle est de nature purement économique. Mais c'est aussi un motif de coopération internationale dans le contexte des modèles d'économie politique, où les accords commerciaux donnent aux gouvernements un moyen de désamorcer les pressions politiques internes en faveur de la protection.[60] À première vue, cet argument peut paraître en contradiction avec les modèles d'économie politique qui soulignent le rôle des groupes d'intérêts dans la définition de la politique d'un gouvernement. Pourquoi un gouvernement voudrait-il conclure un accord commercial et prendre ses distances par rapport aux groupes de pression qui lui apportent un soutien électoral ?

Maggi et Rodriguez-Clare (1998) décrivent trois situations dans lesquelles cela peut se produire. Dans les trois cas, le gouvernement cherche à minimiser, dans le présent, des distorsions susceptibles d'apparaître dans l'avenir. Dans le premier cas, le gouvernement peut être soumis aux pressions exercées par un secteur organisé politiquement qui est en concurrence avec les importations. Si le pays n'a pas (et en peut pas obtenir) d'avantage comparatif dans ce secteur, la protection faussera l'investissement et créera un secteur surdimensionné. À court terme, cela peut être préférable au libre-échange pour le gouvernement (les contributions pouvant compenser les pertes de bien-être social), mais à long terme, le coût des distorsions sera trop élevé. Le gouvernement pourra donc chercher à conclure un accord commercial prédéfini pour minimiser d'emblée ces distorsions.

Dans le deuxième cas, le gouvernement peut préférer conclure un accord commercial parce que le processus d'ajustement est ralenti du fait de la détérioration des termes de l'échange pour un secteur en déclin dépendant de la protection de l'État. Là encore, le coût de la distorsion due à la mauvaise affectation des ressources peut être trop élevé à long terme. Le gouvernement pourra alors chercher à conclure un accord commercial pour ne pas retarder le processus d'ajustement dans le secteur en déclin.

Enfin, la troisième situation est celle où une entreprise inefficiente susceptible de disposer de moyens de pression importants surinvestit dans le but d'obtenir, dans l'avenir, la protection de l'État. En participant à un accord existant, le gouvernement cherchera à éviter de tels investissements ayant des effets de distorsion à long terme.

---

59 D'autres ouvrages, qui ne sont pas mentionnés ici, traitent des questions de crédibilité en matière de politique commerciale, notamment : Carmichael (1987), Staiger et Tabellini (1987, 1989, 1999), Gruenspecht (1988), Lapan (1988), Maskin et Newberry (1990), Tornell (1991), Brainard (1994), Mayer (1994), McLaren (1997, 2002), Grossman et Maggi (1998), Krishna et Mitra (2005) et Mitra (1999).

60 Le cas de l'incohérence temporelle d'ordre « politique » est différent. Dans ce cas, le gouvernement ne manque pas de crédibilité et il n'y a pas de problème d'incohérence temporelle. Mais le gouvernement peut souhaiter verrouiller sa politique pour réduire le risque qu'elle ne soit inversée par un gouvernement futur.

L'argument de l'engagement est étroitement lié à deux propositions familières souvent utilisées dans les débats sur les avantages de l'accession à l'OMC ou à propos de l'élargissement de l'Union européenne. La première est que l'accession à l'OMC ou l'adhésion à l'UE peuvent constituer un « point d'ancrage externe ».[61] Cette notion, qui trouve son origine dans la littérature macro-économique, traduit l'idée qu'en établissant un nombre important d'objectifs et de conditions sur lesquels un consensus serait difficile à obtenir, des « points d'ancrage externes », tels que l'OMC ou l'UE, permettent de centrer les politiques, fonctionnant ainsi comme un mécanisme d'arbitrage dans les cas où les opinions politiques internes divergent. La seconde proposition exprime l'idée que la signature d'un accord commercial peut servir à faire passer un message. Il a été dit, par exemple, que l'accession de la Chine à l'OMC a été un puissant symbole de la poursuite de son « ouverture » au monde extérieur. Comme, à notre connaissance, ces arguments n'ont pas été formalisés, il est difficile de dire exactement comment ils fonctionnent.

Des économistes ont avancé un certain nombre d'arguments soulignant que la notion de l'engagement n'est pas pertinente pour expliquer l'adhésion à un accord commercial. L'un de ces arguments est que la notion d'engagement repose sur la force exécutoire, qui peut ne pas être effective. Par exemple, l'incitation à faire respecter les règles de l'OMC dans les petits pays en développement pauvres peut être trop faible pour que ces pays tirent profit, sur le plan de la politique intérieure, de leurs engagements internationaux. Pour qu'un accord commercial constitue un engagement, il est essentiel que les règles qu'il édicte soient exécutoires et que leur non-respect soit passible de sanctions crédibles. À l'OMC, c'est la menace de mesures de rétorsion qui joue ce rôle et le respect des règles est assuré au moyen du système de règlement des différends.[62] Toutefois, il n'y a guère d'intérêt à soulever un différend avec un petit pays à faible revenu si le coût de la procédure est supérieur aux avantages obtenus si elle aboutit. En l'absence de menace crédible, l'OMC ne peut guère servir de mécanisme d'engagement pour les petits pays pauvres.

Deuxièmement, la notion d'engagement ne permet pas d'expliquer certaines caractéristiques des accords commerciaux. Par exemple, les dispositions de l'OMC en matière de sauvegarde (clause d'exemption) « vont à l'encontre du rôle de l'OMC en tant que mécanisme d'engagement pour limiter l'action des gouvernements contre le secteur privé » (Staiger, 2004).

Un troisième argument est que les gouvernements, du moins ceux qui ont une bonne réputation, peuvent en principe trouver des solutions autres qu'un accord commercial international pour résoudre les problèmes d'engagement potentiels. Ils peuvent, par exemple, établir une institution indépendante chargée de la politique commerciale.

Il existe très peu de données empiriques sur le rôle éventuel des accords commerciaux internationaux en tant que mécanisme d'engagement. Mais les données disponibles corroborent, dans une certaine mesure, la thèse de l'engagement. Une étude de Staiger et Tabellini (1999) étaye d'idée que le GATT a fonctionné comme un mécanisme d'engagement. Les auteurs examinent en particulier si les règles du GATT ont permis au gouvernement des États-Unis de prendre des engagements crédibles envers le secteur privé. Pour le vérifier, ils comparent les décisions du gouvernement sur l'octroi ou non d'une protection à une branche de production dans deux situations différentes : i) pendant les négociations du Tokyo Round, où chaque pays pouvait choisir d'exclure certaines catégories de produits de la règle générale de réduction tarifaire et spécifier un autre changement tarifaire pour ces produits, et ii) à l'issue du Tokyo Round, lorsque chaque pays pouvait augmenter temporairement ses droits de douane de manière unilatérale si les conditions de déclenchement de la clause d'exemption étaient réunies. La principale différence entre ces deux situations est que c'est seulement dans le premier cas que les règles du GATT peuvent servir de mécanisme d'engagement. Par contre, une fois que le préjudice requis pour déclencher la clause d'exemption est établi, le gouvernement est libre d'ajuster ses droits de douane. Un gouvernement qui ne peut s'engager de manière crédible en faveur d'une politique commerciale ne tiendra pas compte des distorsions de la production lorsqu'il exclura un produit de la formule de réduction tarifaire. Si le GATT

[61] Voir FMI (2000), Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2000, chapitre III, « Le point sur les économies en transition ».

[62] Voir plus loin la sous-section 4.

fonctionnait comme un dispositif d'engagement, il devrait aider le gouvernement à prendre des décisions qui réduisent le plus possible les distorsions de la production. Comme on pouvait s'y attendre, Staiger et Tabellini (1999) constatent que le gouvernement des États-Unis a accordé moins de dérogations à la règle de réduction tarifaire dans les secteurs où une exemption induisait des distorsions de production plus importantes, tandis qu'ils observent une corrélation positive entre la protection assurée par la clause d'exemption et les distorsions induites de la production. C'est ce à quoi on doit s'attendre si la clause d'exemption donne à un gouvernement qui manque de crédibilité en l'absence de règles internationales la possibilité de défaire ce que les règles ont accompli.

Plus récemment, Bagwell et Staiger (2006) ont tenté une étude empirique de l'objectif des engagements en matière d'accès aux marchés pris dans le cadre de l'OMC. Leurs conclusions confirment pour l'essentiel que les accords commerciaux permettent aux gouvernements d'échapper au dilemme de prisonnier lié aux termes de l'échange, mais elles semblent quand même suggérer que l'OMC peut aussi être un mécanisme d'engagement.

Enfin, Eschenbach et Hoeckman (2006) ont étudié le rôle que les engagements pris dans le cadre de l'AGCS et de l'UE ont joué dans les réformes du secteur des services dans 16 pays en transition. Leurs conclusions semblent indiquer que l'OMC a joué un rôle limité en termes d'engagement, alors que l'UE semble avoir constitué un mécanisme d'engagement efficace. Les résultats diffèrent selon les pays : pour la plupart des pays adhérant à l'UE, les engagements au titre de l'AGCS n'étaient pas pertinents, car leurs réformes étaient liées aux conditions d'adhésion à l'UE. Pour les autres pays en transition, les engagements au titre de l'AGCS semblent avoir peu contribué à la réforme du secteur des services. Par ailleurs, l'OMC n'a été saisie d'aucune plainte à l'encontre de ces pays.

Pour conclure, il faut souligner que l'approche des termes de l'échange et l'approche de l'engagement ne s'excluent pas mutuellement. Dans une étude récente, Maggi et Rodriguez-Clare (2007) combinent les deux approches en un cadre unique, dans lequel l'absence de coopération entre les gouvernements engendre deux types d'inefficiences – un problème d'incohérence temporelle interne et un dilemme du prisonnier lié à l'externalité des termes de l'échange. Le modèle a plusieurs implications intéressantes. Surtout, il explique pourquoi les accords commerciaux fixent généralement des plafonds tarifaires au lieu d'indiquer les niveaux exacts des droits. L'idée intuitive est que l'engagement sur un plafond tarifaire entretient le jeu des groupes de pression. Ceux-ci seront obligés de payer leurs contributions *a posteriori*, ce qui réduira le rendement du capital mais aidera à réduire les distorsions créées par les activités des groupes de pression eux-mêmes.

d) Autres motifs de la coopération entre les nations

Les arguments examinés dans les sections précédentes (concernant l'externalité des termes de l'échange, les aspects politiques de libéralisation du commerce et la crédibilité des politiques) expliquent pourquoi les pays peuvent fixer des tarifs douaniers plus élevés en l'absence de coopération et pourquoi il est souhaitable de réduire ces tarifs à travers la coopération internationale. La motivation économique de la coopération est liée à une inefficience à laquelle peut remédier un accord commercial. Il importe de noter, par ailleurs, que tous ces arguments sont valables tant pour les accords commerciaux multilatéraux que pour les accords bilatéraux ou régionaux.

Les pays peuvent souhaiter coopérer en matière de politique commerciale, pour plusieurs autres raisons d'ordre économique, telles que l'accroissement de la taille du marché, le souci de se prémunir contre l'érosion des préférences, le renforcement de la protection ou le renforcement du pouvoir de négociation. La plupart de ces arguments sont pertinents dans le contexte d'arrangements préférentiels, impliquant que certains avantages découlant de l'accord commercial peuvent être obtenus aux dépens des non-participants. Mais certains de ces arguments justifient aussi la participation au système commercial multilatéral.

i) Accroître la taille du marché

Les pays peuvent vouloir coopérer dans le domaine du commerce pour accroître la taille de leur marché. Cela est vrai en particulier pour les petits pays, qui sont désavantagés si leur marché n'est pas suffisamment vaste pour générer le volume des ventes nécessaire pour couvrir les coûts. L'accès aux marchés étrangers permet alors aux entreprises nationales de tirer parti des économies d'échelle et de produire à moindre coût.

L'accroissement de la taille du marché peut être un motif de coopération multilatérale ou régionale. Dans le cas d'un accord régional, la possibilité de profiter des économies d'échelle peut conférer aux entreprises un avantage compétitif par rapport à celles qui produisent le même produit ou un produit similaire dans d'autres petits pays qui ne participent pas à l'accord. En outre, l'accès préférentiel à un grand marché peut être particulièrement avantageux pour attirer l'investissement étranger direct (IED).

Pour les grands pays, il est peu probable que l'accès au marché d'un petit pays soit une raison suffisante pour coopérer dans le domaine commercial, et ils ne seront disposés à coopérer que si des questions autres que les tarifs douaniers figurent au programme des négociations. Cela explique pourquoi les petits pays peuvent faire des concessions sur des questions telles que les normes, les marchés publics ou les droits de propriété intellectuelle, qui sans cela pourraient leur paraître moins importantes pour le bien-être national.

ii) Motif de l'assurance

Les pays peuvent aussi coopérer en matière de politique commerciale pour se prémunir contre l'érosion de l'accès à un marché important. Ce motif se comprend bien dans un contexte où de nombreux petits pays (en développement) concluent des accords de libre-échange (ALE) avec des pays développés plus grands.[63] Ces arrangements en étoile sont une caractéristique majeure du paysage actuel des accords commerciaux régionaux (ACR). Dans ce contexte, la conclusion d'un ACR avec un grand pays constitue une assurance contre l'érosion de l'accès à ce marché important. Cela peut aussi expliquer pourquoi les petits pays sont disposés à faire des concessions importantes pour participer à des ACR. Ces concessions peuvent être considérées comme une sorte de prime d'assurance qui doit être versée pour garantir ou préserver l'accès.[64]

Toutefois, le motif de l'assurance peut aussi être une raison de coopérer au niveau multilatéral. Les pays en développement qui sont exclus d'un ACR avec un pays développé, ou qui sont confrontés à des conditions d'accès aux marchés moins favorables, peuvent décider de pousser à la libéralisation multilatérale afin de rétablir des conditions égales entre les pays en développement en termes d'accès aux marchés des pays développés.

iii) Protectionnisme

Un accord commercial peut aussi avoir une motivation protectionniste. Cela peut amener à conclure un accord commercial bilatéral ou régional, mais pas un accord multilatéral dans le cadre duquel les concessions doivent être accordées sur une base NPF. L'argument théorique allant dans ce sens est exposé dans la littérature sur l'économie politique, selon laquelle la politique commerciale ne vise qu'en partie à la maximisation du bien-être social, comme nous l'avons vu plus haut. Les pressions politiques exercées par différents groupes d'intérêts, y compris ceux qui fournissent des fonds de campagnes aux élus, revêtent une importance cruciale. Dans ces conditions, ceux qui ont le plus à y gagner et qui, par conséquent, seront les plus chauds partisans d'un ACR, sont les producteurs non efficients au plan international (c'est-à-dire ceux qui ont du mal à soutenir la concurrence sur le marché mondial), mais qui sont néanmoins plus efficients que les producteurs des pays partenaires.

[63] Des données empiriques expliquant ces externalités liées aux termes de l'échange avec des tiers figurent dans Chang et Winters (2001) et dans Brown et Crowley (2006 et 2007).

[64] Le motif de l'assurance est étroitement lié à la théorie des dominos appliquée au régionalisme, que propose Baldwin (1996). Voir la section C pour un examen de cette théorie.

Considérons le cas de deux gouvernements qui négocient un accord de libre-échange (ALE). Étant donné que les politiques sont influencées par le souci du bien-être national et par les groupes d'intérêts spéciaux, l'ALE est possible dans deux cas : lorsqu'il augmente le bien-être des consommateurs et que les producteurs ne sont pas organisés pour faire pression contre l'accord, ou bien lorsqu'il accroît les profits des producteurs bien organisés qui feront pression en faveur de l'ALE. Grossman et Helpman (1995b) montrent que plus un ALE entraîne un détournement des échanges, plus il sera soutenu par les groupes de pression qui en bénéficieront. Donc, selon eux, un ALE a davantage de chances de voir le jour lorsqu'il détourne les échanges. Dans chaque pays, les producteurs efficients au niveau régional mais pas au niveau mondial exerceront des pressions pour obtenir un accès préférentiel au marché régional. Si deux gouvernements peuvent échanger des concessions entraînant un détournement des échanges, ce dernier est politiquement bon, mais économiquement mauvais, et les gouvernements concluront l'ALE.

Dans une zone de libre-échange, les tarifs extérieurs des membres ne sont pas identiques et des règles d'origine sont utilisées pour déterminer si un produit peut bénéficier d'un traitement préférentiel. Dans l'exemple ci-dessus, supposons que le producteur le moins efficient d'un produit donné se trouve dans le pays membre de l'ALE dont le tarif extérieur est le plus élevé et que le producteur efficient au plan régional se trouve dans le pays membre de l'ALE dont le tarif extérieur est le plus bas. Comme l'ALE intègre les marchés des membres, le producteur efficient au plan régional (mais pas au plan mondial) obtient un accès privilégié au marché du partenaire tout en bénéficiant de la protection assurée par le tarif extérieur le plus élevé. D'où l'utilisation de l'expression « protection renforcée ».

iv) Augmenter le pouvoir de négociation

Un autre argument en faveur de la coopération commerciale est que des pays peuvent souhaiter conclure un accord commercial régional pour accroître leur pouvoir de négociation dans le cadre de négociations multilatérales (Mansfield et Reinhardt, 2003). Cet argument est probablement plus important pour les petits pays en développement. D'après une étude de la Banque mondiale (Andriamananjara et Schiff, 1999), l'augmentation du pouvoir de négociation au niveau international explique pourquoi un groupement régional comme la CARICOM, composée essentiellement de très petits États, a pu voir le jour. Étant donné la petite taille des pays concernés, l'intégration commerciale procure des avantages économiques limités. La création d'un groupement régional procurera d'autres avantages en réduisant le coût de la participation aux négociations internationales et en donnant aux pays concernés une plus grande influence sur la scène internationale.

Toutefois, la création d'un bloc régional ne contribue pas nécessairement à l'augmentation du pouvoir de négociation des pays membres. Par exemple, si ces pays ont des intérêts économiques très différents, il sera relativement facile aux négociateurs de l'autre camp de faire capoter l'accord en faisant des offres répondant aux intérêts de certains de ces pays au point d'entraîner leur défection. Cela explique pourquoi, historiquement, les blocs de négociation les plus efficaces sont ceux qui résultent d'alliances fondées sur des produits particuliers, tels que l'OPEP ou le Groupe de Cairns. Ces deux blocs ont intérêt à obtenir la libéralisation du secteur d'exportation à leurs membres, à savoir, respectivement, le pétrole et l'agriculture.

En outre, il y a des cas où l'établissement d'un ACR peut même affaiblir le pouvoir de négociation des pays membres. Cela peut se produire, par exemple, dans le cadre de négociations avec une multinationale qui envisage d'investir dans un pays, disons le pays A. Supposons que pour investir dans ce pays, elle exige des concessions fiscales. En l'absence d'ALE, le gouvernement du pays A peut négocier ces concessions en échange d'un accès au marché (si la multinationale n'investit pas dans le pays A, la commercialisation de ses produits dans ce pays se heurtera à des obstacles). Mais, si le pays A est membre d'un ALE, la multinationale pourra s'établir dans n'importe quel pays de la région – en choisissant celui qui offre les meilleures conditions fiscales – et bénéficier d'un accès en franchise de droits de douane dans l'ensemble de la région, y compris le pays A. Le pouvoir de négociation du gouvernement du pays A se trouve affaibli. Les pays membres de l'ALE se feront concurrence pour attirer la société multinationale sur leur territoire en offrant les meilleures conditions. Cela déclenchera une course vers le bas qui ne peut être évitée que si les pays délèguent à la région les décisions en matière fiscale.

3. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE SELON LES THÉORIES DES RELATIONS INTERNATIONALES

Jusqu'ici, nous avons examiné les approches de la coopération commerciale fondées sur l'économie et l'économie politique. La coopération internationale et les facteurs qui la favorisent ou l'entravent ont aussi été analysés sous différents angles théoriques dans la littérature consacrée aux relations internationales.[65] La présente section a pour but d'examiner les similitudes entre les approches de la coopération commerciale fondées sur l'économie et sur les relations internationales et, surtout, de mettre en relief les éclairages que les ouvrages sur les relations internationales peuvent apporter en plus des explications purement économiques ou fondées sur l'économie politique que nous avons vues jusqu'ici.

a) Efficience, pouvoir, normes et idées : présentation succincte des théories des relations internationales relatives à la coopération

L'approche de l'étude de la coopération et de l'institutionnalisation internationales à travers les théories des relations internationales peut contribuer grandement à l'analyse de la coopération dans le domaine du commerce international. Les diverses théories des relations internationales permettent de comprendre comment la coopération internationale dans ce domaine est influencée par les considérations d'efficience, par les conflits de pouvoir et de distribution et par les normes et idées communes. L'encadré 2 décrit brièvement, et de façon schématique, les principales théories de la coopération des relations internationales relatives à la coopération. Toutefois, par souci de concision, cette section traitera principalement des « grandes théories » des relations internationales et de la façon dont elles expliquent les raisons de la coopération commerciale internationale.[66]

Pour commencer, il est utile de faire une distinction entre les approches rationalistes et les approches plus sociologiques. Deux théories importantes de la coopération internationale – l'institutionnalisme néolibéral et le néoréalisme – sont des théories rationalistes en ce sens qu'elles considèrent les États comme des « acteurs égoïstes dont le comportement est orienté vers un but et s'explique en termes de maximisation de l'utilité individuelle » (Hasenclever et al., 1997 : 23).[67] Comme nous le verrons plus loin, les approches institutionnalistes néolibérales et néoréalistes ont été largement utilisées dans l'étude du système commercial de l'après-guerre. Les institutionnalistes néolibéraux mettent l'accent sur les qualités des accords commerciaux qui accroissent l'efficience tandis que les théories néoréalistes soulignent l'importance des capacités de pouvoir et des conflits de distribution en tant que facteurs essentiels déterminant les perspectives de coopération internationale dans le domaine du commerce.

Contrairement à l'orientation rationaliste de l'institutionnalisme néolibéral et du néoréalisme, les théories couramment qualifiées de « constructivistes sociales » ont un point de vue plus sociologique du système international. Ces théories soulignent la dimension normative et intersubjective de la coopération internationale et rejettent l'idée que la coopération et l'institutionnalisation internationales peuvent être expliquées de manière adéquate par l'interaction stratégique des États cherchant à maximiser l'utilité.[68] L'un des premiers exemples de l'utilisation du constructivisme social dans l'analyse du système commercial international est fourni

[65] De nombreux théoriciens des relations internationales ont adopté la définition de la « coopération » proposée initialement par Rober Keohane, selon laquelle il y a coopération lorsque « les acteurs adaptent leur comportement en fonction des préférences constatées ou anticipées des autres, par un processus de coordination des politiques ». Keohane (1984 : 51) ; Grieco (1990 : 22) ; Milner (1998 : 7). Pour un aperçu des théories des relations internationales relatives à la coopération et à l'institutionnalisation internationales, voir, par exemple, Simmons et Martin (2002) ; Hasenclever et al. (1997, 2000) ; Krasner (1999 : 43-72) ; Martin et Simmons (1998) ; Snidal (1997) ; Haggard et Simmons (1987) et Kratochwil et Ruggie (1986).

[66] Les théories des relations internationales relevant du néoréalisme, de l'institutionnalisme néolibéral, du libéralisme et du constructivisme sont souvent appelées les « grandes théories » des relations internationales. Elles seront expliquées en détail plus loin.

[67] Sur l'utilisation des théories fondées sur le choix rationnel dans les théories des relations internationales, voir, par exemple, Snidal (2002).

[68] Sur le constructivisme dans la théorie des relations internationales, voir Adler (2002) ; Guzzini (2002) ; Wendt (1999) ; Checkel (1998) ; Ruggie (1998) ; Reus-Smit (1997) ; Finnemore (1996) ; Kratochwil (1989).

par l'article fondateur de Ruggie sur le « libéralisme enchâssé », qui analyse le système commercial multilatéral comme un « cadre de signification intersubjectif ».[69] Le constructivisme a été moins souvent appliqué à l'étude du système commercial que le néolibéralisme et le néoréalisme[70] mais, comme nous le verrons plus loin, il ouvre des perspectives nouvelles fort intéressantes sur la coopération commerciale.

Certaines théories des relations internationales rejettent le postulat « étatiste » selon lequel les nations sont des acteurs unitaires qui ont une utilité ou un ensemble de normes et de valeurs fixes. Ces approches visent à étudier comment l'interaction interne détermine les préférences et les normes des responsables chargés de formuler la politique commerciale nationale et de négocier les accords commerciaux internationaux. En évaluant la politique commerciale au niveau infra-étatique, ces théories soulignent le rôle des diverses entités gouvernementales et des acteurs non étatiques, tels que les groupes de pression ou les organisations non gouvernementales (ONG). Elles examinent comment ces groupes interagissent pour orienter la politique commerciale. Les approches rationalistes de l'élaboration de la politique commerciale, qualifiées de « libéralistes », examinent le rôle des individus et des groupes d'intérêts en tant qu'acteurs fondamentaux de la politique mondiale. Pour les libéralistes, le comportement rationnel de recherche de rente des groupes d'intérêts et des élites influence et même détermine les actions des élus et des bureaucrates. En revanche, les théories « faiblement cognitivistes » de la génération des préférences soutiennent le point de vue constructiviste selon lequel les normes, valeurs, coutumes et traditions générées par le pays ont des effets considérables sur les dirigeants et sur les responsables de la politique commerciale.

Encadré 2 : Aperçu schématique des théories des relations internationales relatives à la coopération

Le graphique ci-dessous donne un aperçu stylisé et simplifié des grandes théories des relations internationales relatives à la coopération internationale. Les diverses théories peuvent être représentées selon deux axes : l'axe vertical, qui fait une distinction entre les différentes hypothèses de décision sous-jacentes. Les théories rationalistes supposent que les acteurs (en dépit des contraintes informationnelles et des imperfections de l'environnement) prennent des décisions dans le seul but de maximiser une fonction d'utilité. Ils le font en comparant rationnellement les coûts et les avantages de la coopération. Un courant rationaliste de la littérature suppose ainsi que toutes les parties à une négociation sont mues par des préoccupations d'efficience mutuelle. Chaque partie qui coopère est censée négocier pour parvenir à la solution qui maximise la « part du gâteau » générée par la coopération.[71] Une autre variante de la conception rationaliste suppose que les acteurs cherchent à maximiser leur position de pouvoir relative. Pour les tenants de cette thèse, la coopération internationale s'apparente à un jeu à somme nulle, où les gains des uns se font nécessairement au détriment des autres (la « taille du gâteau » étant considérée comme fixe). En conséquence, les parties qui coopèrent surveillent attentivement leur position de pouvoir dans le système international.[72] Les approches non rationalistes de la prise de décision rejettent l'hypothèse selon laquelle les agents sont mûs uniquement par des considérations rigides de coûts-avantages. Pour eux, la prise de décisions s'explique beaucoup mieux en ayant recours aux normes fondamentales, aux idées communes, aux croyances intersubjectives, aux traditions et aux habitudes. Ces normes et ces idées sont façonnées, dans une large mesure, par la perception, la communication interpersonnelle, l'apprentissage et la socialisation.

69 Voir Ruggie (1983).

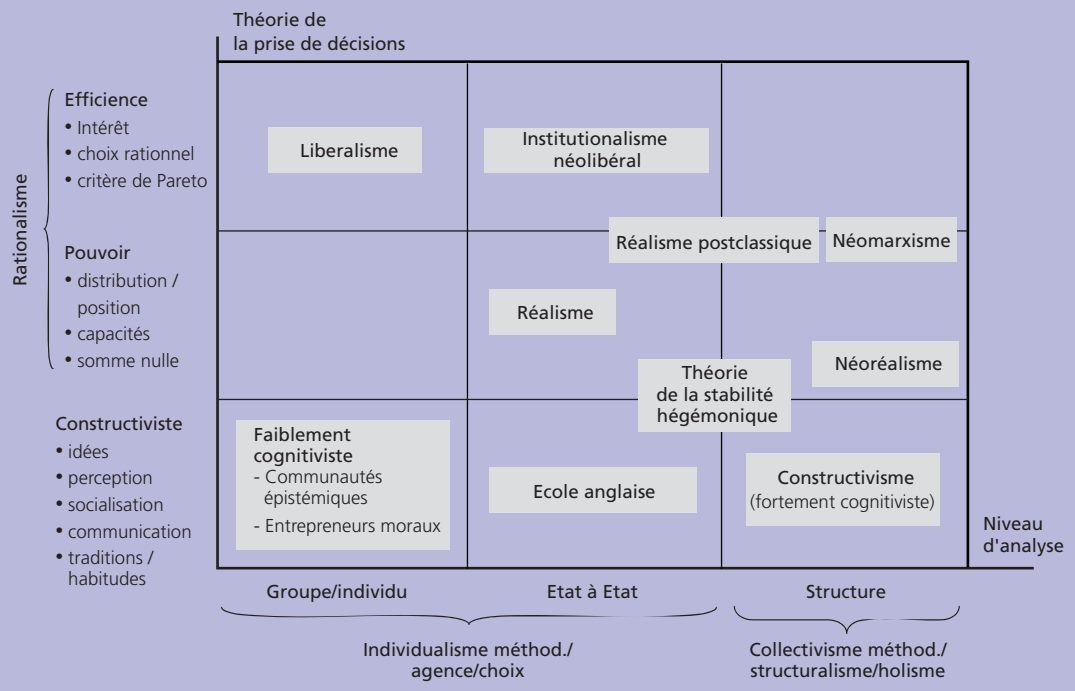
70 Voir Lang (2006 : 83).

71 En d'autres termes, ces théories considèrent que les signataires d'un contrat aspirent à "l'efficience de Pareto", qui maximise les gains absolus de l'interaction. L'efficience de Pareto est l'équilibre obtenu lorsque aucune partie ne peut améliorer sa situation sans nuire à celle d'un autre agent.

72 Les préoccupations de distribution sont parfois qualifiées d'"efficience de Kaldor-Hicks". Selon cette conception de l'efficience, les parties se soucient de gains relatifs et ignorent en grande partie les gains absolus (ou les considèrent comme acquis).

L'axe horizontal peut être appelé « niveau d'analyse ». Le critère distinctif est l'objet de l'analyse. Les théories relevant de l'individualisme méthodologique ou théories de l'agence considèrent que les agents – individus, groupes ou États – peuvent déterminer activement et consciemment les conséquences de leur interaction. Elles considèrent que le choix des agents détermine le résultat (le système). Par contre, les théories de l'école du collectivisme méthodologique, du structuralisme ou du holisme considèrent que c'est le système qui façonne les acteurs et non l'inverse. Selon les structuralistes, le système est plus que la somme de ses éléments constitutifs et, de ce fait, il a « une vie propre ». Les systèmes déterminent la façon dont les agents pensent et agissent. Les différentes écoles des relations internationales peuvent être représentées sur ces deux axes[73] :

Représentation schématique des théories des relations internationales relatives à la coopération



Source: D'après Wendt (1999) ; compilation des auteurs.

L'école de l'institutionnalisme néolibéral représente une approche « étatiste » rationnelle de la coopération internationale.[74] Selon les institutionnalistes, les pays coopèrent dans le but fondamental d'accroître l'efficience mutuelle.[75]

Les tenants du libéralisme abandonnent l'idée quelque peu arbitraire que les États sont des acteurs unitaires ayant une fonction d'utilité constante. Pour expliquer ce qui motive les pays à coopérer dans le domaine international, les libéralistes fondent leur recherche politique. Des accords de coopération sont conclus si la décision de collaborer est le résultat d'équilibre d'un processus rationnel de délibération entre les principaux groupes nationaux.

73 Ikenberry et al. (1989) classent les approches des relations internationales de la même façon selon les deux axes suivants : le niveau d'analyse (centré sur le système, la société ou l'État) et les forces motrices (pouvoir, intérêt, normes/idées).

74 Cette école est aussi appelée « fonctionnalisme rationnel ».

75 On peut accroître l'efficience en réduisant l'incertitude, en améliorant l'information mutuelle, en produisant des biens collectifs (comme des instances de négociation et de règlement des différends), en centralisant certaines tâches de façon à réduire les coûts de transaction, en augmentant le coût des actions opportunistes (par exemple par la répétition du jeu ou par la mise en commun des capacités d'exécution), etc.

L'analyse néomarxiste ou analyse des « systèmes mondiaux » est une approche structurelle de la coopération internationale qui donne la primauté aux relations de pouvoir économique. L'analyse des systèmes mondiaux est généralement fondée sur la conception marxiste de la réalité sociale. L'argument central est que, dans l'économie mondiale, il y a deux sortes de pays : les pays dominants au centre et les pays dépendants à la périphérie. Le centre et la périphérie interagissent et fonctionnent comme un tout intégré. Dans un système capitaliste mondial unifié, la hiérarchie des États est maintenue par la dépendance économique. La périphérie est la source des richesses du centre, qui exploite et absorbe les ressources de la périphérie. Cela engendre le sous-développement dans l'ensemble des pays de la périphérie.[76] Par conséquent, les pays du centre (pays industrialisés) créent des alliances entre eux pour orchestrer le « développement du sous-développement » (Frank, 1969 : 9). Les accords de coopération commerciale entre le centre et la périphérie ressemblent plus à des contrats d'adhésion ou de dépendance qu'à des contrats fondés sur le consentement et l'avantage mutuels.[77]

Le réalisme est une approche des relations internationales centrée sur l'État et axée sur le pouvoir. C'est le paradigme le plus ancien des relations internationales, qui a dominé au moins des années 30 jusqu'aux années 70 (Simmons et Martin, 2002).[78] Les réalistes affirment que les États cherchent à maximiser leur pouvoir. Les pays agissent de bonne foi de manière à défendre leurs intérêts de pouvoir. Les tenants du réalisme se sont intéressés davantage aux questions de sécurité militaire qu'au commerce international. Par conséquent, la coopération commerciale internationale n'occupe pas une place importante dans la pensée réaliste et, lorsqu'elle est abordée, les auteurs voient la main du pouvoir derrière la façade des accords internationaux (Morgenthau, 1948). En général, les traités et le droit international sont des « épiphénomènes » par rapport au pouvoir et aux intérêts de l'État (Carr, 1939).

L'école néoréaliste est généralement considérée comme le successeur de l'école réaliste. Cependant, le néoréalisme est une approche systémique des affaires internationales axée sur le pouvoir. Le système international est caractérisé par l'anarchie. Dans un état d'anarchie, chaque nation se préoccupe exclusivement de sa survie (Waltz, 1954). Pour cela, elle doit surveiller sa position de pouvoir dans le système international. Les pays se soucient principalement des capacités militaires et de la répartition du pouvoir de coercition à l'intérieur du système. L'interaction entre des pays rationnels est censée être un jeu à somme nulle. Pour maintenir (ou améliorer) leur position de pouvoir, les pays utilisent leurs propres ressources ou forment (spontanément) des alliances ou des blocs internationaux de courte durée. Les alliances peuvent atténuer temporairement l'anarchie mais elles ne peuvent jamais en venir à bout.

Le réalisme postclassique ou réalisme défensif est une forme atténuée du réalisme. Sa vision du monde est un peu moins pessimiste. Pour les réalistes postclassiques, le pouvoir, tout en étant une dimension importante de l'interaction des États, n'est pas une fin en soi. C'est plutôt un moyen d'assurer la sécurité et d'accroître les ressources d'un pays. Les tenants de cette théorie considèrent que les pays choisissent de coopérer pour réduire la probabilité d'un conflit, pour aider à surmonter les externalités internationales et pour accroître le bien-être du pays.

---

76 D'après les théoriciens des systèmes mondiaux, il existe une division internationale du travail intrinsèquement injuste, dans laquelle les industries modernes très rentables se trouvent au centre et les industries traditionnelles à forte intensité de main-d'œuvre ainsi que les industries d'extraction des ressources naturelles se trouvent à la périphérie. Cette division du travail est source d'accumulation de capital et de développement au centre et elle engendre le sous-développement économique et politique à la périphérie. Plus l'économie mondiale progresse plus il est difficile pour la périphérie de se développer et plus il faut un effort révolutionnaire important pour échapper aux forces du marché mondial.

77 L'analyse des systèmes mondiaux a été exposée initialement dans Wallerstein (1974), Baran (1967) et Frank (1969). Pour des approches plus contemporaines, voir, par exemple, Chase-Dunn (1998).

78 Les travaux des premiers penseurs réalistes – Thucydide et Sun Tzu – sont antérieurs à 400 avant J.-C.

La théorie de la stabilité hégémonique est une autre variante du réalisme. Son point de vue sur la coopération internationale est plus nuancé. La puissance hégémonique du moment (par exemple les États-Unis après la Seconde Guerre mondiale) cherche à renforcer, par la coopération, sa prépondérance dans le système international. Dans le même temps, elle veut forger une communauté mondiale de valeurs et elle cherche à injecter dans le système certaines des normes et des idées auxquelles elle est attachée. Par ailleurs, seule la puissance hégémonique est en mesure de s'attaquer aux problèmes de l'action collective internationale pour lutter efficacement contre les externalités mondiales, telles que la pollution ou les politiques commerciales opportunistes du chacun pour soi.

Les approches constructivistes des relations internationales rejettent la méthode du choix rationnel et l'individualisme méthodologique centré sur l'agent défendus par toutes les théories précitées. Les constructivistes fortement cognitivistes estiment que les théories rationalistes du choix sont défaillantes sur deux points. Premièrement, elles négligent l'influence formatrice des idées, des normes et des valeurs sur le comportement. Elles proposent donc de remplacer la « logique des conséquences » par une « logique de l'approprié », de sorte que les décisions fondées sur les normes se substituent au choix rationnel égoïste. Deuxièmement, les théories du choix rationnel ne reconnaissent pas l'influence du système sur les acteurs. Selon les constructivistes, le pouvoir des convictions intersubjectives, de la compréhension partagée, de la culture et de la socialisation est complètement négligé par les théories du choix centrées sur l'agent. De ce fait, pour les partisans de la théorie fortement constructiviste, l'affirmation selon laquelle « les préférences des acteurs déterminent le résultat » est fausse. Le système et les agents sont fortement interdépendants ; la structure façonne les perceptions des acteurs, et la perception façonne les préférences des agents et, par conséquent, leur comportement. Le comportement collectif peut alors avoir un effet en retour sur le système.

L'école anglaise des relations internationales est une variante du constructivisme structurel (et, en un sens, son prédécesseur). Cette théorie se préoccupe moins de la façon dont le système façonne les normes de l'État que de la diffusion transnationale de certaines normes et valeurs internationales. Ses partisans ont souligné le rôle important de la société internationale dans le maintien de l'ordre mondial. La notion de « sécurité collective » en est un bon exemple, montrant comment des pays idéologiquement proches forment une coalition pour introduire leurs objectifs défensifs dans le système international.

Enfin, les approches faiblement connectivistes examinent comment des normes et principes directeurs apparaissent, s'imposent et influent sur le choix collectif des décideurs nationaux. Le rôle des personnalités éminentes (entrepreneurs moraux), des élites et des communautés épistémiques est primordial dans ce processus.

Cette représentation schématique des théories des relations internationales doit être assortie de réserves. Premièrement, la sélection des approches est nécessairement éclectique. Elle est exemplative plutôt qu'exhaustive. Deuxièmement, il est toujours difficile de rattacher les théoriciens des relations internationales à une école de pensée particulière. Naturellement, les auteurs n'adhèrent pas religieusement à une théorie particulière. Ils s'inspirent de manière sélective des approches qui, selon eux, expliquent le mieux le comportement social et l'interaction humaine. Troisièmement, la classification des théories n'est pas aussi claire et rigide qu'il peut paraître. Les débats théoriques et dogmatiques ont évolué avec le temps. Le brassage constant des idées a produit des approches hybrides qui épousent certains aspects des différentes écoles de pensée. Enfin, les changements de paradigme historique (comme la fin de la guerre froide ou le déclin de l'hégémonie des États-Unis) et les innovations techniques dans le domaine des relations internationales (comme les progrès de la théorie des jeux et l'utilisation accrue d'outils économétriques) ont eu une influence sur la popularité et l'importance des différentes écoles.

b) Les approches « étatistes » de la coopération commerciale : les États en tant qu'acteurs

Diverses écoles des relations internationales ont un point de vue « étatiste » sur la coopération commerciale internationale. Leurs sujets d'étude sont les États-nations souverains, qui sont censés être des acteurs unitaires dans le système international.

i) Approches rationalistes de l'étude de la coopération internationale : défaillance des marchés, pouvoir et répartition

Accent sur l'efficience : l'institutionnalisme néolibéral

L'institutionnalisme néolibéral affirme que la coopération entre États peut s'expliquer en termes de calculs égoïstes. L'idée fondamentale de cette théorie est que les dilemmes de l'action collective, les coûts de transaction et les asymétries et déficits de l'information peuvent créer des situations dans lesquelles un comportement rationnel du point de vue des différents États les empêche d'obtenir des avantages mutuels, comme l'illustre la métaphore du dilemme du prisonnier. Dans ces situations, les régimes internationaux, ou les institutions[79], permettent aux États de coopérer en fournissant des informations, en réduisant l'incertitude et en abaissant les coûts de transaction, c'est-à-dire les coûts afférents à l'élaboration, au suivi et au respect des règles.[80] Les régimes facilitent la coopération dans la mesure où ils influent sur le calcul des coûts et des avantages des différentes possibilités d'action des États. Tel qu'il a été formulé initialement par Keohane (1984) l'institutionnalisme néolibéral repose sur le principe que la coopération entre États ne nécessite pas une organisation internationale formelle dotée de moyens d'exécution centralisés. Le régime a plutôt un caractère auto-exécutoire et le respect de ses règles s'explique par la réciprocité et l'importance de la réputation.[81] L'institutionnalisme néolibéral met l'accent sur le caractère bilatéral et décentralisé des régimes de coopération internationale.[82]

Si l'on applique cette logique plus concrètement à la coopération commerciale, il apparaît clairement que l'institutionnalisme néolibéral et les principales théories économiques des accords commerciaux ont de nombreux points communs. Les théories du commerce fondées sur les externalités, en particulier celle des termes de l'échange, sont centrées sur les agents, étatistes et axées sur l'efficience. Les imperfections du marché, les externalités et les inefficiences auxquelles, selon l'institutionnalisme

---

79 La littérature sur les relations internationales ne donne pas de définition consensuelle de l'expression « régime international ». Selon une description qui fait autorité, il s'agit d'un ensemble de « principes, normes, règles et procédures de prise de décisions autour duquel les attentes des acteurs convergent dans un domaine donné des relations internationales » (Krasner, 1983 : 2). Pour un examen des différentes définitions du « régime international » utilisées dans la théorie des relations internationales, voir par exemple, Hasenclever et al. (1997 : 8-22). Certains théoriciens préfèrent le terme « institution » au terme « régime » (Simmons et Martin, 2002 : 194), mais le terme « institution » a aussi été utilisé de manières très différentes dans la théorie des relations internationales (voir, par exemple, Buzan, 2004, Holsti, 2004). Toutefois, pour expliquer les raisons de la coopération commerciale, il est indifférent que les accords commerciaux soient des régimes ou des institutions. Une chose est cependant évidente : les accords commerciaux en tant que régimes ou institutions sont plus que de simples contrats, ce qui est la façon dont les économistes ont tendance à conceptualiser la coopération commerciale.

80 Voir Keohane (1984). Voir aussi Keohane (2005 : xi) : « Un régime international – ou groupement de principes, normes, règles et procédures de prise de décisions qui réduit les coûts de transaction pour les États – atténue les problèmes d'asymétrie de l'information et limite le degré d'incertitude pour les membres qui cherchent à évaluer les politiques de chacun d'entre eux. Comme les autres institutions politiques, les régimes internationaux peuvent s'expliquer par l'intérêt bien compris de chacun. En outre, ils ont une incidence sur les politiques des États car ils modifient les coûts et les avantages des différentes options. Ils ne l'emportent pas sur l'intérêt individuel, mais ils affectent plutôt les calculs égoïstes. » L'expression « institutionnalisme néolibéral » est l'expression généralement utilisée dans la littérature sur les relations internationales pour désigner les travaux de Keohane, mais l'auteur lui-même a rejeté le qualificatif « néolibéral » (Keohane, 2002 : 3).

81 Les versions ultérieures de l'institutionnalisme néolibéral se sont écartées de l'approche fonctionnaliste de Keohane et ont accordé plus d'importance au rôle et à l'influence des organisations internationales formelles comme facilitateurs de la coopération ; voir plus loin la section C.1 c).

82 Voir Abbott et Snidal (1998). La théorie a été considérablement influencée par l'expérience du GATT dans les années 70 et 80. Keohane (2005 : xi) fait remarquer qu' »en fait, on pourrait dire que [sa] théorie généralise l'expérience du GATT ».

néolibéral, la coopération commerciale internationale peut remédier peuvent être considérées comme des externalités liées aux prix mondiaux, lesquelles occupent une place importante dans la théorie des termes de l'échange. Par ailleurs, du point de vue de l'institutionnalisme néolibéral, on peut considérer que les accords commerciaux atténuent les problèmes de l'action collective découlant de considérations économiques. Si l'on n'a pas deux pays disposés à assumer le coût de l'élaboration, du lancement et du maintien d'un accord commercial qui profite à chacun, l'établissement d'un régime multilatéral résoudra le problème en fournissant un bien public qui profitera au système commercial international.[83]

Bien que l'institutionnalisme néolibéral mette généralement l'accent sur le fait que le dilemme du prisonnier représente le dilemme typique de l'action collective dans les relations internationales, sa logique a été appliquée à d'autres systèmes d'interaction stratégique entre États. Plusieurs auteurs ont tenté d'expliquer la probabilité de la création d'un régime international (et les caractéristiques formelles de différents régimes) en se référant aux différentes « structures stratégiques » des problèmes sous-jacents de l'action collective (par exemple Aggarwal et Dupont, 1999 et 2004 ; Ostrom, 2003 ; Sandler, 1992). Dans ce contexte, une distinction est faite couramment entre les problèmes de collaboration et les problèmes de coordination.[84] Il est dit souvent que les régimes de collaboration sont généralement plus formalisés et institutionnalisés que les régimes de coordination sur le plan de la surveillance et de l'exécution. Malheureusement, la littérature institutionnaliste n'a pas suffisamment étudié en quoi les accords commerciaux peuvent être conceptualisés comme des jeux de coordination et quel effet cela aurait sur la conception des accords commerciaux.[85]

Accent sur la distribution : l'école du néoréalisme

Alors que l'institutionnalisme néolibéral souligne le rôle de la coopération internationale qui permet aux États de corriger les défaillances du marché et les autres problèmes d'inefficience et, ce faisant, d'améliorer conjointement l'efficience, les approches néoréalistes de la coopération internationale rejettent la proposition selon laquelle la défaillance du marché est en ce sens un problème fondamental dans les relations internationales. Les néoréalistes soulignent le rôle « du pouvoir et de la répartition plutôt que celui de l'information et des gains collectifs. La question fondamentale est de savoir où les États se situeront sur la frontière de Pareto et non comment ils atteindront cette frontière. »[86] En conséquence, les partisans de cette théorie contestent la pertinence de la métaphore du dilemme du prisonnier et avancent qu'un modèle de jeux plus pertinent est celui de la « bataille des sexes », jeu de coordination comportant deux équilibres de négociation possibles. Les joueurs ont des préférences antagoniques concernant les deux situations optimales.[87]

---

83 À propos du caractère de bien public des accords commerciaux, voir plus loin la section C.1 d).

84 Voir Stein (1983), Martin (1993). En résumé, dans les jeux de collaboration, tels que le dilemme du prisonnier, les parties ont des intérêts partiellement conflictuels, à savoir agir de manière opportuniste en trompant l'autre partie. L'opportunisme n'est pas un problème dans les jeux de coordination (comme le jeu de la « bataille des sexes »). Là, aucune partie n'a intérêt à faire défection. Les parties qui coopèrent unissent leurs forces pour profiter des efficiences ou synergies des transactions mutuelles. Toutefois, les jeux de coordination ne sont pas sans désaccords. Généralement, il existe plus d'un équilibre efficient au sens de Pareto. Les États doivent donc choisir collectivement l'un des différents équilibres supérieurs de bien-être. Mais le choix diffère selon les acteurs, ce qui crée des tensions et des désaccords entre les parties qui coopèrent.

85 Les accords commerciaux fondés sur une « norme minimale » ou une « intégration positive », comme les Accords de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) ou sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC), peuvent être conceptualisés, à juste titre, comme des jeux de collaboration, dans lesquels toutes les parties savent que l'acceptation d'un certain niveau de réglementation permet une augmentation mutuelle de l'efficience. Toutefois, les signataires peuvent être en désaccord sur la question de savoir quel est réellement le niveau optimal de coopération.

86 Voir Krasner (1991 : 140).

87 Appliquées au cadre moins d'une matrice 2 par 2, les théories de la distribution soutiennent que la coopération sur des questions complexes aboutit généralement à un grand nombre d'équilibres s'imposant d'eux-mêmes que deux parties ou plus préfèrent à l'absence d'accord. Toutefois, les parties sont en profond désaccord sur la classification subjective des types d'accord mutuellement préférables. Si l'on tient compte, pour plus de réalisme, du dynamisme, de l'incertitude et de l'asymétrie de l'information sur la position limite des autres parties, on constate que pratiquement tous les contextes de coopération internationale impliquent un conflit de répartition concernant les termes de la coopération (Fearon 1998).

À cet égard, plusieurs auteurs ont rejeté l'idée que la métaphore du dilemme du prisonnier représente convenablement la configuration des intérêts des États dans le domaine du commerce international.[88] Selon la théorie néoréaliste, les pays ne coopèrent pas pour profiter principalement des efficiences mutuelles qui augmentent le bien-être. Ils cherchent plutôt à obtenir le maximum de concessions des autres acteurs pour accéder à un rang de pouvoir plus élevé.

La théorie néoréaliste soutient que ce sont précisément les questions de répartition qui rendent la coopération difficile en premier lieu. Elle fait valoir que, en raison du caractère anarchique du système international, les États s'abstiennent souvent de participer à des régimes de coopération internationale qui améliorent l'efficience lorsqu'ils pensent que d'autres États réaliseront des gains plus importants.[89] Cette préoccupation au sujet des « gains relatifs » tient à ce que les bénéfices économiques peuvent en fin de compte être convertis en capacités militaires. « Mus par la volonté de survie et d'indépendance, les États sont très sensibles à toute érosion de leurs capacités relatives. »[90] Ils sont donc considérés non pas comme des égoïstes rationnels, mais comme des « positionnistes défensifs ».[91]

À première vue, l'hypothèse néoréaliste des gains relatifs ne semble pas utile pour expliquer pourquoi les pays concluent des accords commerciaux ; elle explique plutôt pourquoi ils s'abstiennent de coopérer. Toutefois, la question des gains relatifs par opposition aux gains absolus a suscité un débat animé sur la portée et les limites de la coopération commerciale. Elle a concentré l'attention sur la question de savoir si les gains relatifs en matière de sécurité réduisent les perspectives de coopération internationale et si, concrètement, les États se préoccupent vraiment des gains relatifs.[92] Pour Joseph Grieco, l'analyse de la mise en œuvre de certains Accords du Tokyo Round sur les obstacles non tarifaires confirme sa théorie sur l'importance des gains relatifs en matière de sécurité.[93] Toutefois, cette analyse a été largement critiquée dans la littérature.[94] On semble considérer actuellement que l'importance du problème des gains relatifs dépend de divers facteurs, notamment du nombre d'États concernés. Les gains relatifs semblent avoir moins d'importance dans un cadre multilatéral que dans un cadre bilatéral.[95]

Lloyd Gruber souligne l'importance des clivages de pouvoir au niveau mondial en ce qui concerne les accords commerciaux et il conteste que la coopération commerciale améliore le bien-être mutuel. Pour lui, le fait que les États concluent volontairement des accords de coopération ne signifie pas que ces accords améliorent nécessairement le bien-être de tous les participants. Si des pays puissants capables de faire cavalier seul peuvent modifier le statu quo et l'éliminer ainsi de l'ensemble d'options offert aux États plus faibles, ceux-ci doivent soit accepter un accord qui est pire que le statu quo, soit accepter de « rester sur le carreau » dans une situation encore plus défavorable.[96] Par conséquent, la conclusion d'accords de coopération peut laisser les pays dans une situation moins favorable qu'avant. La notion de « pouvoir faire cavalier seul » et l'idée concomitante selon laquelle des États sont contraints de conclure des accords

88 Voir, par exemple, Goldstein (1993). Gowa et Mansfield estiment que la métaphore du dilemme du prisonnier ne reflète pas l'aspect le plus important des accords de libre-échange dans un système anarchique, à savoir l'existence d'externalités liées à la sécurité. Gowa et Mansfield (1993), Gowa (1989).

89 Voir Grieco et Ikenberry (2003 : 103-105), Mearsheimer (1995), Grieco (1988), (1990).

90 Voir Grieco (1990 : 39).

91 Comme on l'a dit dans l'encadré 2, la préoccupation des néoréalistes concernant les gains relatifs contraste avec les préoccupations au sujet des gains absolus des institutionnalistes néolibéraux pour lesquels les pays s'efforcent de maximiser le bien-être et ignorent dans une large mesure les gains que les autres pays peuvent tirer de la coopération mutuelle. Grieco (1990 : 234) ne soutient pas que les préoccupations concernant les gains relatifs signifient que les institutions internationales n'ont pas d'importance. Au contraire, le fait de mettre l'accent sur les gains relatifs aide à expliquer certaines fonctions des institutions internationales, comme le versement de compensations parallèles formelles par les membres forts au profit des membres plus faibles.

92 Voir Baldwin (1993).

93 Voir Grieco (1990 : 168-215).

94 Voir, par exemple, Gruber (2000 : 22-27), Fearon (1998 : 288), Morrow (1997), Keohane (1993), Powell (1991) et Snidal (1991).

95 Voir aussi Grieco et Ikenberry (2003 : 104-105).

96 Voir Gruber (2000).

internationaux où ils sont perdants ont récemment été utilisées par certains auteurs pour analyser les négociations du GATT/de l'OMC.[97] Il se peut donc que les accords commerciaux soient conclus non pas parce que les pays le veulent, mais parce qu'ils sont contraints de les faire par des pays puissants dont le but est de créer une dépendance ou d'exploiter les pays plus faibles. Cette perception postcoloniale de la coopération commerciale est exposée, par exemple, dans Jawara et Kwa (2003).[98]

L'idée qu'il faudrait comprendre la coopération internationale soit en terme d'efficience (position des institutionnalistes néolibéraux) soit en termes de distribution (position des néoréalistes) a été critiquée récemment. James Fearon fait valoir que la dichotomie entre collaboration et coordination est trompeuse, car tous les problèmes de coopération internationale ont une structure stratégique commune. Selon lui, ils impliquent toujours en premier lieu une négociation sur la répartition des gains futurs qui résulteront de la coopération. Cette négociation s'apparente à un jeu de coordination. De plus, les jeux de coopération soulèvent un problème d'exécution et de surveillance, qui s'apparente au jeu de collaboration du dilemme du prisonnier.[99] Alors qu'une approche qui traite le dilemme du prisonnier comme le problème clé de la coopération internationale fait que l'on s'attend à ce que les États aient peu de difficulté à coopérer s'ils possèdent des moyens d'exécution et de surveillance suffisamment dissuasifs, les prédictions sont différentes et plus nuancées lorsque l'on fait une distinction entre la phase de négociation et la phase de mise en œuvre de la coopération internationale. Selon Fearon, les problèmes de négociation constituent souvent des obstacles à la coopération internationale plus importants que les problèmes de surveillance et d'exécution.[100] L'auteur estime ainsi que « les régimes devraient être considérés plus comme des instances de négociation que comme des institutions facilitant la surveillance et l'exécution » (*ibid.* 298).[101]

Appliquée au domaine des accords commerciaux, l'analyse de Fearon n'explique pas pourquoi les pays coopèrent dans le domaine du commerce. L'auteur attire cependant l'attention sur les obstacles inhérents à la période qui précède la conclusion d'un accord commercial.[102] Son approche peut être utile aussi pour comprendre la structure des négociations. Pour résoudre le problème des conflits de répartition des gains attendus de la coopération commerciale et pour parvenir à un accord, les pays font des efforts pour structurer le processus de négociation. Toutes ces stratégies visent à conclure rapidement un accord, à atténuer les interminables conflits de distribution et à éviter la rupture des négociations. Les compensations parallèles et l'association des questions, par exemple, sont des moyens d'écourter le processus de négociation.[103] Le gradualisme (principe des cycles de négociations commerciales) permet de réduire l' « ombre de l'avenir », ce qui limite l'ampleur des gains escomptés et réduit ainsi l'incitation à renégocier sans fin. Un processus de négociation structuré, basé sur des offres et des contre-offres, réduit les tensions entre les négociateurs. La tenue régulière de réunions de haut niveau et le coût politique artificiellement élevé d'un échec (par exemple le système de l' « engagement unique » appliqué dans le cadre du Cycle d'Uruguay) sont des stratégies visant à « accroître les enjeux » en cas d'effondrement des négociations et à dissuader les parties de se renvoyer la balle tout au long du processus de négociation.

97 Voir Steinberg (2002 : 341, 349) ; Barton et al. (2006 : 206).

98 Il faut noter la grande similitude entre l'argument de la coercition et le modèle de coopération commerciale basé sur l'assurance économique, examiné plus haut dans la sous-section 2 d). Seul le langage est différent.

99 Voir Fearon (1998 : 270, 275-276).

100 Si « l'ombre de l'avenir peut faciliter l'exécution d'un accord international, elle peut aussi inciter les États à négocier plus durement et à retarder l'accord dans l'espoir d'obtenir de meilleures conditions ». (*Ibid.* 270).

101 Fearon souligne une remarque faite par Snidal selon laquelle « presque tous les problèmes de coopération internationale mêlent les préoccupations relatives à l'efficience et à la répartition » (Snidal, 1997 : 485 ; voir aussi Morrow, 1994).

102 « … les principaux obstacles à la conclusion de chacun des trois derniers cycles du GATT n'étaient pas des problèmes insolubles concernant la surveillance, l'engagement, l'exécution ou les flux d'information nécessaires pour permettre l'exécution. En fait, les négociations ont régulièrement achoppé sur la question de savoir qui ferait les concessions nécessaires pour parvenir à un accord » Fearon (1998 : 289).

103 L'inclusion des ADPIC est un exemple d'association des questions et de compensations parallèles visant à permettre un accord dans le Cycle d'Uruguay.

Accent sur la puissance dominante dans le système international: théorie de la stabilité hégémonique

Selon la théorie de la stabilité hégémonique, la création et le maintien d'un ordre international ouvert exigent la présence de l'État qui jouit d'une position prépondérante dans le domaine considéré, et la répartition plus égale des capacités de pouvoir conduit au déclin du régime.[104] Seul le pays hégémonique peut remédier à la défaillance du marché international et fournir des biens publics mondiaux.

De nombreux théoriciens considèrent que la théorie de la stabilité hégémonique est erronée[105], mais le concept de l'hégémonie reste important dans les études sur la coopération internationale. Par exemple, on a avancé qu'une puissance hégémonique est confrontée à la question de savoir comment assurer aux autres États qu'elle n'agira pas de manière opportuniste. À cet égard, certains ont dit que les États-Unis ont encouragé la création du régime commercial international de l'après-guerre en partie pour rendre crédible leur attachement au libre-échange.[106] Cela peut expliquer l'intérêt des États-Unis pour le multilatéralisme dans les années 90 : alors que la guerre froide les avait vus s'engager en faveur d'une Europe occidentale stable et prospère et avait donc réduit « la nécessité d'un message spécifique des États-Unis indiquant leur volonté d'adhérer au libre-échange », la fin de la guerre froide les a de nouveau obligés à trouver un moyen de convaincre les autres États de la crédibilité de leur attachement au libre-échange, étant donné leur réputation d'unilatéralisme.

ii) Accent sur les idées, la connaissance et les valeurs: les théories constructivistes du système

Lorsqu'elles tentent de répondre à la question de savoir pourquoi les pays coopèrent dans le domaine du commerce, les théories constructivistes sociologiques ou sociales peuvent être très utiles pour expliquer les conditions générales propices à la coopération internationale dans ce domaine. Les constructivistes montrent que non seulement les normes et les valeurs, mais aussi l'histoire, jouent un rôle important. Alors que les théories rationalistes ne considèrent généralement que l'utilité, l'intérêt et le choix, les constructivistes estiment que les enseignements du passé déterminent la façon dont les gouvernements envisagent la coopération commerciale et, par conséquent, les décisions qu'ils prennent en la matière.

Pour les constructivistes, les théories du choix rationnel fondé sur l'intérêt, examinées plus haut, ne rendent pas compte du rôle des idées et de la connaissance dans la formation de l'identité des États. D'après les théories structurelles ou « fortement cognitivistes », le comportement des États est régi par des règles et on ne peut pas comprendre la coopération internationale et l'institutionnalisation sans se référer aux structures normatives généralement acceptées qui façonnent l'identité des États.[107] Par exemple, pour Reus-Smit, ni le néoréalisme, ni l'institutionnalisme néolibéral ne peuvent expliquer l'évolution historique du multilatéralisme. En tant qu'institution fondamentale de la société internationale moderne, le multilatéralisme reflète la structure constitutionnelle de la société internationale, qui repose sur des idées dominantes sur l'objectif moral de l'État, sur une norme de justice procédurale et sur un principe organisateur de souveraineté.[108]

---

104 Voir Kindleberger (1973), Krasner (1976), Gilpin (1987).

105 Voir, par exemple, Strange (1982), Conybeare (1984), ou Snidal (1985). Les études empiriques ont trouvé peu d'éléments étayant la théorie de la stabilité hégémonique dans sa forme primitive. Cette théorie a été critiquée aussi pour des raisons théoriques. L'un des principaux arguments théoriques invoqués contre elle est qu'elle postule à tort qu'un régime international est un bien public. Par exemple, de nombreux analystes estiment que le libre-échange et le régime du GATT ne sont pas des biens publics (voir l'analyse figurant dans la section C.1 d) ci-après). Un autre argument est que, même si l'on admet que les régimes internationaux sont des biens publics, ces biens peuvent être fournis aussi par des groupes d'États suffisamment petits pour que chacun puisse savoir si les autres États du groupe contribuent ou non à la fourniture du bien collectif (« groupe k » ; Milner, 2002 ; Hasenclever et al., 1997 ; Lake, 1993 ; Keohane, 1984).

106 Voir Goldstein et Gowa (2002 : 154).

107 Voir Hasenclever et al. (1997 : 167-168).

108 Voir, par exemple, Reus-Smit (1997) et Ruggie (1993). Mais voir Martin (1993) pour une analyse critique.

Comme on l'a dit plus haut, l'analyse du « libéralisme enchâssé » faite par Ruggie est un excellent exemple de l'utilisation d'une approche constructiviste sociale pour l'étude du système commercial multilatéral. Ruggie fait valoir que les régimes internationaux sont des institutions sociales et, en tant que telles, constituent des « cadres de signification intersubjectifs ».[109] La formation de régimes internationaux est une manifestation de « l'internationalisation de l'autorité politique ». Comme l'autorité politique « représente la fusion du pouvoir et d'un objectif social légitime » ; les interprétations qui sont centrées exclusivement sur le pouvoir et qui ignorent la dimension de l'objectif social sont nécessairement incomplètes.[110] Elles peuvent expliquer la forme d'un régime, mais pas son contenu. À propos de la dimension des objectifs sociaux légitimes, Ruggie souligne les différences fondamentales entre l'ordre économique international de l'après-guerre, reposant sur les institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale) et sur le GATT, et l'ordre économique libéral du XIXe siècle (voir plus haut la sous-section 1 a)). Selon lui, les tentatives pour reconstruire un régime économique international libéral dans l'entre-deux-guerres ont échoué non pas en raison de l'absence de puissance hégémonique, mais parce que « même s'il y avait eu une puissance hégémonique, cela aurait été en contradiction avec la transformation du rôle médiateur de l'État entre le marché et la société, qui modifiait fondamentalement l'objectif social de l'autorité nationale et internationale ».[111] Ce changement fondamental de l'objectif social a bien eu lieu après la Seconde Guerre mondiale. Il s'est manifesté à travers ce que Ruggie appelle le « compromis du libéralisme enchâssé », c'est-à-dire l'idée partagée par les principaux États selon laquelle les engagements internationaux devaient être compatibles avec la poursuite des objectifs de politique économique nationaux. « C'était l'essence du compromis du libéralisme enchâssé : à la différence du nationalisme économique des années 30, le libéralisme devait être multilatéral ; à la différence du libéralisme de l'étalon-or et du libre-échange, le multilatéralisme devait reposer sur l'interventionnisme national. »[112]

Les théories fortement cognitivistes postulent que ce sont en grande partie les normes et les idées imprégnant le système international qui motivent et façonnent la coopération commerciale entre les États. Mais elles restent très floues sur la façon dont les normes, les valeurs et les convictions partagées se diffusent dans le système. Un courant plus ancien de la théorie des relations internationales, l'école anglaise, s'intéresse précisément à cette question. Les théoriciens de l'école anglaise soulignent l'importance de la « société internationale » dans la coopération mondiale. La société internationale est donc considérée comme un groupe d'États qui partagent des idées communes et des objectifs cohérents.[113] Un problème central est d'expliquer comment les objectifs partagés se diffusent au niveau international et contribuent à l'ordre (Bull, 1977). En ce qui concerne la coopération commerciale, une attention particulière est donc accordée à la conviction que le commerce contribue à la promotion de la paix (voir l'encadré 3). L'idée que des échanges multilatéraux non discriminatoires contribueraient considérablement à la paix mondiale était un thème central de la réflexion des décideurs anglais et américains sur la conception du système commercial de l'après-guerre.[114] Les théories de la diffusion des normes (qui s'inspirent fortement des données historiques) tentent de montrer comment est apparue l'idée de la paix par le commerce[115], et surtout comment des États influents – tels que le Royaume-Uni,

109 Voir Ruggie (1983 : 196).

110 Voir Ruggie (1983 : 198).

111 Voir Ruggie (1983 : 208).

112 Voir Ruggie (1983 : 209). Andrew Lang (2006 : 83) a dit récemment que « si l'explication du libéralisme enchâssé a été relativement bien reproduite, le cadre théorique sur lequel il repose a été négligé ». En particulier, les juristes spécialistes du commerce se sont beaucoup appuyés sur les approches rationalistes pour comprendre la nature du régime commercial et n'ont pas suffisamment tenu compte de la définition de Ruggie selon laquelle le régime commercial est un « cadre de signification intersubjectif « . Pour Lang, les éclairages constructivistes peuvent enrichir et élargir considérablement la compréhension du régime commercial et du droit commercial.

113 Les tenants de l'école anglaise considèrent la société internationale comme un groupe d'États ayant établi, par le dialogue et le consentement, des règles et des institutions communes pour la conduite de leurs relations et reconnaissant qu'ils ont un intérêt commun à maintenir ces arrangements (Bull et Watson 1984 : 1). Ou bien la société internationale existe parce que ceux qui parlent et agissent au nom des États supposent qu'elle existe (Evans et Wilson, 1992 : 32).

114 Voir Penrose (1953). L'histoire montre clairement que l'OIC/le GATT était envisagé par les alliés comme un élément d'un système de coopération plus vaste prévoyant la création de l'ONU, de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (voir, par exemple, Jackson, 1969 ; Dam, 1970 ; Gardner, 1980).

115 Le nationalisme économique et la multiplication des blocs régionaux dans les années 30 étaient considérés comme une importante source de conflits et comme une des causes de la guerre.

les États-Unis, le Canada et l'Australie – s'y sont pris pour convaincre les autres pays de participer à une coopération internationale aux multiples facettes.

Encadré 3 : Le commerce comme moyen de promouvoir la paix

La profonde conviction que le commerce « allait de pair » avec la paix (Hull, 1948 : 81) semble avoir été une conviction dominante parmi les alliés occidentaux dans l'après-guerre.[116] Au lendemain de la guerre froide, les alliés entretenaient l'espoir qu'un ordre économique international ouvert réduirait le souci d'équilibre des pouvoirs et les rivalités stratégiques entre les grandes puissances.[117] L'intégration européenne dans l'après-guerre est un autre exemple important d'accord commercial dont la motivation première était la sécurité nationale.[118]

Même si l'idée que le commerce et la paix vont de pair est encore très répandue aujourd'hui[119], elle est critiquée pour des raisons théoriques et empiriques. Un certain nombre de spécialistes des relations internationales et de l'économie politique soulignent l'importance de la dépendance économique accrue et de l'amélioration des relations transnationales. L'intégration économique peut aider à limiter le risque de conflit pour deux grandes raisons. Premièrement, les négociations commerciales aident à renforcer progressivement la confiance entre les États, ce qui favorise la paix. Deuxièmement, en encourageant la spécialisation, la libéralisation du commerce accroît la dépendance entre les pays ce qui rend les conflits plus coûteux et moins probables.[120] Les critiques de cette opinion présentent un pronostic pessimiste et soulignent que l'asymétrie des échanges et des gains en découlant peut conduire à des conflits.[121] Les données empiriques semblent généralement étayer l'idée que l'accroissement du commerce bilatéral réduit le risque de conflits bilatéraux.[122] Mais il existe des études qui corroborent les deux aspects de l'argument, prédisant à la fois une relation positive et une relation négative entre le commerce et la guerre.[123]

116 L'expression « libéralisme commercial » a été utilisée pour exprimer l'idée que la dépendance mutuelle générée par le commerce international favorise la paix internationale.

117 Cet espoir s'est avéré vain. La coopération commerciale a au contraire creusé le fossé entre le bloc socialiste et les pays occidentaux. Il a été dit à cet égard que, compte tenu des liens étroits entre les considérations économiques et sécuritaires, « l'ouverture de l'économie mondiale après la seconde guerre mondiale a été soutenue de manière décisive par le système de coopération en matière de sécurité né de la guerre froide ». (Grieco et Ikenberry, 2003 : 157)

118 L'intégration économique européenne était considérée comme un moyen d'assurer une paix durable sur le continent. La première étape de ce processus a été la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Si l'objectif déclaré de la CECA était « de contribuer [...] à l'expansion économique, au développement de l'emploi et à l'amélioration du niveau de vie... », le traité avait une importance stratégique militaire dans la mesure où il mettait le charbon et l'acier – industries indispensables à l'effort de guerre – sous une autorité commune. Il avait pour effet de garantir que « toute guerre entre la France et l'Allemagne serait non seulement impensable mais aussi matériellement impossible » (Pomfret, 1997: 89).

119 Keohane fait valoir que « le commerce non discriminatoire dans un cadre politique ordonné favorise la coopération sur la base de conceptions nationales éclairées de l'intérêt individuel qui privilégient la production plutôt que la guerre » (Keohane, 2002 : 49).

120 Ces deux arguments s'appliquent également aux accords commerciaux multilatéraux et régionaux. Toutefois, ce sont les pays géographiquement proches ou limitrophes qui ont tout intérêt à faire régner la paix autour d'eux. L'intégration économique régionale est donc un moyen de gérer les antagonismes passés ou potentiels et de les faire disparaître à terme.

121 Voir Barbieri et Schneider, 1999 et Kapstein, 2003, pour des études récentes.

122 On n'a pas suffisamment de données pour évaluer l'impact du commerce sur les conflits extrarégionaux.

123 Pour l'opinion selon laquelle le commerce a un impact négatif sur la paix internationale, voir, par exemple, Polachek (1992; 1997). Pour l'opinion contraire, voir Barbieri (1996; 2002). En général, ces études ne vérifient pas la solidité de leurs résultats par rapport à la possibilité que la relation soit déterminée par l'effet retour de la guerre sur le commerce. Une étude récente (Martin et al. 2005), fondée sur des données sur les conflits militaires pendant la période 1948-2001, montre que, si l'on tient compte de cet effet en retour, l'accroissement du commerce bilatéral entre deux pays réduit la probabilité de conflits entre eux.

Influencées par les avancées théoriques du constructivisme, d'autres grandes théories des relations internationales ont tenté par la suite d'intégrer l'importance des motifs « idéationnels » dans un cadre de choix rationnel. Une contribution majeure de l'institutionnalisme néolibéral consiste à dire que les idées peuvent être comprises comme des « convictions fondées sur des principes » ou comme des « convictions causales ». Elles peuvent servir de « feuilles de route » pour aider les acteurs à choisir la ligne de conduite qui correspond le mieux à leur compréhension normative et analytique. Les convictions courantes peuvent aussi servir de points focaux permettant aux États de résoudre les dilemmes de l'action collective lorsqu'il existe plusieurs résultats d'équilibre.[124] Enfin, les idées peuvent influencer les États lorsqu'elles sont incorporées dans des cadres institutionnels.[125] Sur ce dernier point, Judith Goldstein a appliqué au cas du GATT/de l'OMC la notion selon laquelle les institutions internationales légitiment et diffusent les idées et les normes. Elle fait valoir que « les idées de libre-échange sont ancrées dans un vaste groupe d'institutions internationales » comprenant le GATT/l'OMC et le FMI (Goldstein, 1998 : 146-147).[126]

Les tenants de la théorie de la stabilité hégémonique ont aussi intégré dans leur raisonnement des idées constructivistes. Ikenberry a proposé une version libérale de la théorie de la stabilité hégémonique (aussi appelée théorie du leadership). Cette théorie examine la nature d'une puissance hégémonique en place. L'auteur met en doute l'analyse de l'ordre hégémonique fondée uniquement sur l'exercice des capacités matérielles (pouvoir militaire, contrôle sur les matières premières, les marchés et les capitaux ; avantages compétitifs sur le plan économique et technologique) et affirme que la puissance hégémonique cherche à injecter dans le système certaines des normes et des valeurs auxquelles elle est attachée.[127] En mettant l'accent sur le prestige et le leadership moral, la puissance hégémonique souhaite maintenir sa suprématie (par exemple Ikenberry et Kupchan, 1990).

c) Les théories « non étatistes » de la coopération commerciale

Une faiblesse majeure de toutes les théories étatistes est qu'elles traitent les préférences et/ou les normes des États comme étant exogènes.[128] Au cours des deux dernières décennies, la théorie des relations internationales a connu une évolution importante avec le regain d'intérêt pour les agents nationaux. Les théories récentes ont abandonné la conception de l'État comme acteur unitaire et l'ont remplacée par une analyse au niveau « infra-étatique ». La question de savoir comment les politiques et les normes nationales influent sur la coopération internationale est au cœur de ces théories.[129] Les théories non étatistes de la coopération commerciale ont ouvert la « boîte noire » des fonctions utilitaires et des normes des États. Les approches nationales de la coopération entrent dans deux catégories : l'école de pensée rationaliste (« libéralisme »), et l'école de pensée « faiblement cognitiviste » qui applique strictement une méthodologie constructiviste.

---

124 On peut dire que les idées servent de points focaux lorsque les acteurs n'ont pas de préférences marquées sur telle ou telle question ou lorsque les intérêts sont mutuellement « équilibrés ». Les agents ont alors besoin de feuilles de route ou de points focaux susceptibles de les guider vers un résultat d'équilibre.

125 Voir Goldstein et Keohane (1993) ; Keohane (2002 : 5-6) ; Hasenclever et al. (1997 : 143-144). Sur l'importance des institutions internationales formelles, voir plus loin la section C.1.

126 Goldstein (1998 : 146-147) souligne que les normes de libre-échange institutionnalisées dans l'OMC ne sont pas « semblables aux modèles de libre-échange trouvés dans les manuels d'économie. Les fondements idéologiques du régime commercial sont hybrides, combinant l'ouverture commerciale et la stabilité intérieure – la libéralisation du commerce entre les nations n'a jamais été un but en soi mais c'est plutôt un moyen d'assurer la croissance économique nationale. »

127 Ikenberry analyse la politique étrangère des États-Unis après la seconde guerre mondiale comme un « marchandage institutionnel » entre des États inégaux au sortir d'une guerre, dans le cadre duquel « l'État dominant accepte de restreindre son potentiel de domination et d'abandon en échange d'un plus grand respect des règles de la part des États subordonnés » (Ikenberry, 2001 : 258-259).

128 C'est-à-dire que les gouvernements sont censés être des entités monolithiques, dotées d'un ensemble donné de préférences ou de valeurs.

129 Voir Gourrevitch (2002) ; Milner (2002) ; Moravcsik (1997, 1998), Milner (1998) ; Downs et Rocke (1995) ; Evans et al. (1993).

i) Accent sur la politique intérieure: la théorie du libéralisme

Andrew Moravcsik a formulé une « théorie libérale des relations internationales » qui souligne le rôle des individus et des groupes privés en tant qu'acteurs clés de la politique mondiale et qui, selon lui, est analytiquement supérieure au réalisme et à l'institutionnalisme néolibéral.[130] Le gouvernement représente un sous-ensemble de la société nationale. Ses membres, soucieux de leur intérêt personnel, définissent les préférences de l'État en fonction des influences exercées par divers agents nationaux non étatiques et agissent avec un but précis dans le domaine de la politique mondiale. Les institutions représentatives et les processus nationaux traduisent dans la politique de l'État les préférences des individus et des groupes sociaux clés. Il en résulte que l'État n'est pas un acteur indépendant, mais est simplement l'agent de mandants multiples, dont les préférences sont interdépendantes et partiellement contradictoires. Chaque nation agit en fonction de ses propres préférences, sous les contraintes imposées par les préférences des autres États.[131]

Alors que la théorie néoréaliste et la théorie institutionnaliste néolibérale expliquent la raison d'être d'un régime international en termes de répartition des capacités de puissance ou de réduction des coûts de transaction, la théorie libérale des relations internationales souligne l'importance de l'« ancrage social » du régime; un régime international est créé si les individus et les groupes sociaux ne subissent pas des coûts d'ajustement excessifs qui menaceraient la cohésion sociale nationale.[132]

Certains théoriciens libéralistes influents estiment que la coopération commerciale est un jeu à deux niveaux, dans lequel les négociateurs commerciaux doivent tenir compte, en coopérant, des intérêts de leurs mandants nationaux (Putnam, 1988). Au premier niveau, les groupes d'intérêts nationaux exercent des pressions pour obtenir le soutien des décideurs et, ce faisant, ils déterminent dans une large mesure le résultat du jeu au deuxième niveau, où les décideurs élaborent les détails des accords commerciaux internationaux (voir, par exemple, Grossmann et Helpman, 1995a; Milner, 1998; Milner et Rosendorff, 1997; Ruggie, 1982). Helen Milner élabore un modèle d'interaction entre la politique intérieure et la politique internationale fondé sur l'hypothèse que les États ne sont pas des acteurs unitaires, mais sont « polyarchiques », c'est-à-dire « composés d'acteurs ayant des préférences diverses qui se partagent le pouvoir de décision ».[133] Elle constate qu'en assouplissant l'hypothèse que les États sont des acteurs unitaires, on voit que même les néoréalistes sont trop optimistes quant aux possibilités de coopération internationale. La politique intérieure rend toujours la coopération internationale plus difficile.[134]

Pour expliquer les déterminants des préférences nationales en matière de politique commerciale et le rôle des institutions politiques nationales, il existe une abondante littérature libéraliste.[135] Les théories libéralistes des accords commerciaux affirment que la lutte entre les groupes nationaux qui profitent de la coopération commerciale internationale (consommateurs, exportateurs nationaux étrangers, industries utilisatrices, importateurs) et ceux qui sont lésés par le commerce libéral (industries en concurrence avec les importations, main-d'œuvre peu qualifiée, syndicats) est une question non linéaire très complexe. Les facteurs internes qui expliquent quel groupe national va l'emporter dépendent essentiellement de la structure des préférences internes, de la nature et des procédures des institutions politiques nationales et de la diffusion interne de l'information.

---

130 Voir Moravcsik (1997).

131 Sur le plan de la méthodologie et de la conception de la recherche, les libéralistes utilisent souvent les mêmes techniques de modélisation que celles de l'économie contemporaine, comme la théorie des jeux, le modèle mandant-agent ou les concepts de maximisation de l'utilité. Les approches libéralistes de la coopération commerciale ont donc de nombreuses caractéristiques communes avec l'approche d'économie politique de la formulation des politiques commerciales nationales (aussi appelée « théorie endogène du commerce »; voir, par exemple, Baldwin, 1987; Grossman et Helpman, 1994 et 2001; Rodrik, 1995).

132 Voir, par exemple, Corden (1997).

133 Voir Milner (1998: 11).

134 D'après l'auteur, « la coopération entre les nations est entravée moins par la crainte des gains relatifs des autres pays ou du risque de tricherie que par les effets distributionnels internes des efforts de coopération ». (Milner, 1998: 234).

135 Voir, par exemple, Goldstein (1998). Pour des études, voir Gourevitch (2002); Milner (2002).

L'idée que les accords commerciaux sont le fruit des intérêts et de la politique internes peut apporter des éclairages nouveaux par rapport aux théories étatistes. Surtout, de nouvelles justifications des accords commerciaux apparaissent : un accord commercial international peut être conclu simplement parce qu'un ou plusieurs groupes d'intérêts influents, par exemple les exportateurs nationaux, font pression sur leur gouvernement pour qu'il le fasse (Milner, 1988).[136] Ou bien un gouvernement favorable au libre-échange peut conclure un accord commercial pour résister aux pressions protectionnistes de groupes d'intérêts nationaux influents. En outre, dans un pays démocratique, un accord commercial peut être une garantie utile pour les électeurs qui cherchent à contrôler le comportement protectionniste de leur gouvernement (Mansfield et al., 2002 ; voir aussi la sous-section 4 plus loin).[137]

Si l'on prend en considération les pressions exercées par les groupes d'exportateurs étrangers, on découvre de nouvelles explications des accords commerciaux. Les exportateurs étrangers peuvent eux aussi essayer d'influencer l'élaboration de la politique commerciale nationale. De nouvelles motivations apparaissent aussi lorsque le gouvernement est considéré non pas comme un mandant unitaire mais (de façon plus réaliste) comme différentes entités partiellement concurrentes.[138] Les théoriciens libéralistes décrivent donc un jeu d'élaboration de la politique commerciale à agents multiples et à mandants multiples.[139] Les entreprises privées ou les groupes de pression mus par leurs intérêts particuliers peuvent former des coalitions entre pays et négocier avec les entités publiques des pays affectés sur la formation d'un accord commercial international. Certains auteurs font valoir que c'est précisément cette dynamique qui a conduit à la conclusion de l'AGCS et de l'Accord sur les ADPIC (par exemple Harms et al., 2003 ; Odell et Sell, 2006).

ii) Accent sur la génération des normes nationales : les théories faiblement cognitivistes

Les théories qualifiées de faiblement cognitivistes tentent d'expliquer comment les normes, les valeurs, les connaissances et les idées voient le jour et influent sur les décisions de l'État (Hasenclever et al., 1997 : 140).[140] Sans contester en soi l'hypothèse de la rationalité instrumentale, ces théories sont compatibles avec la conception des États comme des entités rationnelles maximisant l'utilité, parce qu'elles se concentrent sur l'impact des idées et des connaissances sur la manière dont les États définissent leurs intérêts. Mais, elles sont aussi compatibles avec les théories systémiques du constructivisme (fortement cognitivistes), car les normes et les valeurs qui imprègnent le système doivent apparaître quelque part.

Le rôle des idées et des connaissances dans la coopération internationale a récemment été mis en lumière par les théories faiblement cognitivistes des relations internationales, dans l'analyse du rôle des « communautés épistémiques » dans la formation et l'évolution des régimes internationaux. L'expression « communauté épistémique » a été définie dans ce contexte comme désignant « un réseau de spécialistes aux compétences reconnues dans un domaine particulier et autorisés à revendiquer une connaissance particulière du domaine ou du sujet considéré, utile du point de vue des politiques » (Haas, 1992 : 3).

136 Il faut noter la similitude entre cette théorie libéraliste et l'approche de la coopération commerciale, fondée sur les externalités politiques, présentée plus haut dans la sous-section 2 b).

137 Cette explication rappelle et rejoint même tout à fait l'approche de l'« engagement » proposée par les spécialistes de l'économie politique (comme nous l'avons vu dans la sous-section 2 c)).

138 À l'évidence, les différents organismes et entités publics défendent des intérêts différents dans le processus d'élaboration de la politique commerciale nationale. Les législateurs, les ministres, les organismes gouvernementaux, les membres du cabinet et les chefs d'État peuvent fort bien avoir des intérêts, des contraintes et des programmes divergents lorsqu'il s'agit de formuler la politique commerciale nationale. Voir Ethier (2001a), qui tente de formaliser dans ce sens les jeux stratégiquement nationaux.

139 Bien que l'idée que les accords commerciaux sont un résultat d'équilibre d'un jeu à agents et mandants multiples soit tout à fait intuitive, il est difficile de l'appliquer pour produire des hypothèses et des prédictions vérifiables. On ne dispose pas actuellement de méthodes et d'outils techniques adéquats (voir Grossman et Helpman, 2001).

140 Pour analyser l'émergence, la diffusion et l'évolution des idées, les théoriciens faiblement cognitivistes ont élaboré le concept de « cycle de vie des normes » (Finnemore et Sikkink, 1998). Ce cycle comprend les étapes suivantes : l'émergence (génération des normes), la diffusion en cascade (au niveau national, par la socialisation) et l'internationalisation (diffusion mondiale par la pression des pairs, les organisations internationales et/ou les entreprises de normes).

On peut donner comme exemple de l'application de ce concept au GATT/à l'OMC une étude de Drake et Nicolaïdis (1992 : 95) sur l'apparition d'une « communauté épistémique du commerce des services » pendant les négociations du Cycle d'Uruguay sur l'AGCS. Les auteurs affirment que « en définissant les questions et en identifiant les options de politique, la communauté a fourni aux gouvernements les bases leur permettant de définir ou redéfinir leurs intérêts nationaux et de rechercher une coopération multilatérale ».[141]

Un autre thème des théories faiblement cognitivistes des relations internationales a trait au processus d'apprentissage dans le contexte des institutions internationales, en particulier l'apprentissage qui implique un changement dans la façon dont le gouvernement perçoit ses intérêts, et pas simplement un changement dans sa perception des meilleurs moyens de réaliser ses objectifs.[142] Il existe relativement peu d'études analysant le GATT/l'OMC sous l'angle de l'apprentissage et du développement d'un savoir consensuel.[143]

Une dernière approche faiblement cognitiviste de la coopération internationale porte sur le rôle des entrepreneurs moraux, c'est-à-dire des personnalités éminentes, qui influent sur les normes et les valeurs importantes nécessaires à la coopération internationale et/ou qui façonnent de manière cruciale la teneur et la structure des traités (voir, par exemple, Finnemore, 1996 ; Checkel, 1998). Dans le cas du GATT, le rôle marquant de certains pionniers du commerce libéral est bien documenté. Divers auteurs (Penrose, 1953 ; Jackson, 1969 ; Dam, 1970 ; Gardner, 1980 ; Irwin, 1996 ; Miller, 2000) ont souligné le rôle déterminant que des personnalités comme John Maynard Keynes, James Meade, Lionel Robbins et Cordell Hull ont joué dans l'établissement d'un terrain d'entente pour la coopération commerciale et dans la rédaction du traité.[144]

d) Relation entre les théories des relations internationales relatives à la coopération commerciale et les approches économiques

Comme nous l'avons vu dans cette section, la coopération commerciale occupe une place importante dans la discipline des relations internationales. C'est pourquoi les théories sont des relations internationale très proches des théories économiques. Les approches rationalistes de la coopération commerciale centrées sur les agents (c'est-à-dire les écoles de l'institutionnalisme néolibéral et du libéralisme) utilisent la même méthodologie que l'économie si bien que leurs explications des raisons pour lesquelles les pays concluent des accords commerciaux sont très semblables.[145]

---

141 Voir aussi Lang (2006 : 109). Plus généralement, Goldstein (1998 : 146) soutient qu' « il existe une communauté épistémique d'économistes, de décideurs et de juristes qui ont une vision commune de la croissance économique (…). Cette communauté agit comme un groupe d'intérêt transnational, préconisant la libéralisation du commerce et stigmatisant le protectionnisme dans leur propre pays. Les membres d'une communauté épistémique du libre-échange ont de multiples raisons de préconiser l'ouverture du commerce (…). Quelle que soit l'origine de leurs convictions, ils suivent l'action des pouvoirs publics et fournissent des avis qui font autorité sur le fonctionnement de l'économie. »

142 Voir Haas (1990).

143 Robert Wolfe (2006) définit le développement d'un nouveau savoir consensuel comme l'une des trois principales fonctions de l'OMC et il analyse l'interaction entre la conception des institutions, les coalitions, le processus de négociation et l'apprentissage dans le contexte des négociations du Cycle de Doha. Ainsi, la « négociation » ne peut être réduite à un « marchandage » : elle englobe aussi un apprentissage. Dupont et al. (2006) présentent une analyse empirique importante du comportement d'apprentissage dans le contexte des négociations commerciales à l'OMC.

144 Les tenants du cognitivisme social pourraient même remonter plus loin dans l'histoire pour trouver les entrepreneurs moraux qui ont façonné les convictions commerciales libérales que partagent aujourd'hui les sociétés : on peut dire que les théoriciens modernes du commerce prennent appui sur des penseurs aussi éminents que René Descartes, David Ricardo, John Stuart Mill et Robert Torrens, entre autres, qui ont tous façonné la pensée des praticiens et théoriciens modernes du commerce international.

145 Pour récapituler, les deux écoles mettent l'accent sur l'efficience de Pareto. C'est exactement la même méthode qui est appliquée en économie. C'est pourquoi la ligne de démarcation entre l'économie et la discipline des relations internationales n'est pas toujours bien nette. Bon nombre des arguments mentionnés dans la sous-section 2 s'appliquent également à certaines approches des relations internationales.

Toutefois, d'autres courants des relations internationales peuvent compléter de manière importante la recherche économique sur la coopération commerciale. Les spécialistes des relations internationales ont considéré la coopération commerciale internationale sous des angles qui sont généralement ignorés par les économistes ou qui sont même totalement exclus du champ d'explication actuel de la recherche économique. Ils étendent les approches économiques aux accords commerciaux en liant la question du commerce à d'autres thèmes importants des affaires internationales. Des questions telles que la puissance et la promotion de la paix et de la démocratie élargissent l'horizon de l'économie. En outre, la prise en compte du rôle des idées, normes et valeurs dans la coopération commerciale éclaire certaines dimensions qualitatives, importantes, comme la justice, l'équité, la légitimité et la participation. La discipline des relations internationales montre que les valeurs économiques ne sont pas les seules préoccupations des États souverains lorsqu'ils évaluent les mérites des accords commerciaux.[146]

La discipline des relations internationales jette un autre éclairage sur certains aspects de la coopération commerciale. Par exemple, les théories économiques des accords commerciaux traitent le niveau infra-étatique de façon moins élaborée que les théories des relations internationales. Elles pourraient donc s'enrichir considérablement en intégrant les points de vue de la théorie des relations internationales sur : i) le rôle prééminent des individus, des élites et des communautés épistémiques ; ii) les complexités de la concurrence intérieure entre groupes d'intérêts particuliers ; et iii) l'interaction entre les groupes d'intérêts et les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Par ailleurs, divers concepts des relations internationales soulignent l'impact du système sur les acteurs individuels. Alors que les néoréalistes affirment que le comportement des pays en matière de coopération est déterminé par leur position de pouvoir dans le système international, les constructivistes estiment que ce sont les convictions intersubjectives courantes qui conditionnent les choix des États.

Enfin, les thèmes nouveaux et les points de vue supplémentaires soulèvent diverses questions concernant la coopération commerciale. Par exemple : qui est exactement l'« État » ? Comment détermine-t-il ses préférences et, surtout, qu'est-ce qui modifie ses préférences ?[147] Pourquoi l'histoire a-t-elle de l'importance dans la coopération commerciale et comment les acteurs évoluent-ils dans le temps ?[148] Quel est le schéma de négociation et comment les institutions, les habitudes, la culture et la religion nationales influencent-elles les perceptions, l'apprentissage et les décisions des acteurs ? En bref, une approche allant au-delà des analyses fondées exclusivement sur des considérations d'efficience donne à penser que, lorsqu'ils coopèrent en matière de commerce, les pays sont influencés par des considérations non économiques, comme l'histoire, l'environnement politique et social et la multitude des parties prenantes qui agissent pour différents motifs.

4. JUSTIFICATION DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE POLITIQUE COMMERCIALE D'UN POINT DE VUE JURIDIQUE : LES FONCTIONS CONSTITUTIONNELLES DES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

Les théories « juridiques » des accords commerciaux reposent sur deux idées centrales, à savoir que le citoyen est le mandant légitime dans toutes les affaires nationales et mondiales (y compris la politique commerciale) et que « la faillite de l'État » et la recherche de rente par ses représentants sont des phénomènes courants auxquels il faut remédier au moyen d'un cadre juridique adéquat, c'est-à-dire une « constitution ». Sur la base de ces principes centraux, on peut distinguer quatre justifications juridiques des accords commerciaux : i) le point de vue constitutionnel interne, qui considère les accords commerciaux comme la « deuxième ligne » de défense constitutionnelle contre une faillite de la politique intérieure ; ii) le point de vue constitutionnel externe ou transnational selon lequel les accords commerciaux sont des contrats par lesquels les pays

[146] Les raisons de ne pas coopérer dans le domaine commercial sont donc aussi importantes que les raisons de coopérer, puisque la réticence des pays à le faire doit être anticipée, prise en compte et surmontée par les négociateurs.

[147] Par exemple, on pourrait se demander ici pourquoi le Viet Nam a décidé d'entrer à l'OMC après près de 60 ans d'existence du système commercial multilatéral ?

[148] À cet égard, il est intéressant de se demander, par exemple, pourquoi le GATT est devenu, au fil du temps, le système conventionnel beaucoup plus complexe qu'est l'OMC (sur ce point, voir plus loin la section D.1).

s'accordent mutuellement une représentation et une participation transnationales; iii) le point de vue constitutionnel interne-externe, selon lequel les législateurs élus délèguent délibérément au gouvernement l'élaboration de la politique commerciale; et iv) le point de vue constitutionnel mondial, selon lequel, dans un monde interdépendant, les citoyens promulguent une constitution commerciale internationale à plusieurs niveaux, puisque les approches constitutionnelles nationales et le droit international axé sur l'État échouent nécessairement lorsqu'il s'agit d'empêcher la défaillance des politiques au niveau mondial.

Les juristes examinent rarement les raisons de la conclusion d'accords internationaux et de l'établissement d'organisations internationales, comme l'OMC. Schermers et Blokker (1995: 8), estiment que « dans le domaine du droit, il n'est pas habituel d'élaborer des théories sur le [régime des traités] ». La science juridique présente plutôt une description de l'historique et de l'architecture institutionnelle des traités, ainsi qu'une analyse doctrinale des normes et des textes, en particulier des normes élaborées par certaines organisations, comme les décisions des groupes spéciaux du GATT/de l'OMC (Abbott et Snidal, 1998). Il n'est donc pas étonnant qu'à une ou deux exceptions près, les juristes internationaux ne se soient guère penchés sur la question de savoir pourquoi il existe des accords commerciaux (Regan 2006, Gerhart 2003). Dans la présente section, nous allons examiner les théories « juridiques »[149] des accords commerciaux ou plutôt les contributions que les juristes peuvent apporter à l'examen de la raison d'être des accords commerciaux.[150]

a) Les constitutions comme remède contre la défaillance des politiques

Le point de départ et le cœur de toutes les théories « juridiques » des accords commerciaux examinés ci-après sont l'accent mis d'une part sur le citoyen en tant que mandant politique légitime (et souvent réel), et d'autre part sur la faillibilité des agents politiques. Les juristes défendent le point de vue de l'« individualisme normatif », selon lequel les citoyens ayant le droit de voter (le « *demos* » ou la collectivité) sont, du moins en démocratie, les mandants de droit dans les affaires nationales. Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ne sont que des agents chargés de mettre les politiques, les lois et les comportements en conformité avec les souhaits de la majorité des citoyens.

Les spécialistes du droit connaissent cependant l'idée fondamentale du choix public selon laquelle la recherche de rente par les élus (« le gouvernement ») et par certaines « élites » (groupes d'intérêts particuliers) conjuguée au contrôle limité du parlement, peut souvent aboutir à un défaillance de l'État. De fait, en l'absence de contrôle, les décisions gouvernementales en matière de politique intérieure sont souvent guidées non pas tant par l'intérêt national que par le désir de maximiser le soutien politique et de réduire l'opposition. Ainsi, de même que la défaillance du marché intérieur dans le domaine de la politique de la concurrence est contenue par des règles interdisant les ententes sur les prix, les restrictions quantitatives, le partage des marchés et les autres restrictions de concurrence discriminatoires, il appartient à la société d'empêcher la défaillance des pouvoirs publics. Généralement, les sociétés le font au moyen de constitutions, c'est-à-dire d'arrangements institutionnels à long terme de rang juridique supérieur, qui répartissent les pouvoirs législatifs et décisionnels entre les individus et les institutions. L'objectif fondamental des constitutions est de limiter les pouvoirs du gouvernement, d'instituer un système de contrepouvoirs et de protéger l'égalité des droits des citoyens contre une « expropriation politique » par des agents de l'État mû par l'intérêt personnel. Les constitutions sont donc considérées comme un moyen important de renforcer et maintenir les valeurs fondamentales de la démocratie, la liberté individuelle et la participation. Dans ce cadre, la démocratie est considérée comme la structure permettant le mieux de poursuivre des objectifs individuels et comme le mécanisme nécessaire pour diffuser le pouvoir gouvernemental dans l'ensemble de la société.[151]

---

149 L'expression « théorie juridique » n'est pas vraiment exacte, car les théories décrites ici ne sont pas particulièrement légalistes. Leur arguments ne sont pas propres à la science juridique. En fait, ces théories sont des interprétations de l'interaction sociale données par des juristes. Les spécialistes du droit se sont inspirés des disciplines dans lesquelles la recherche met l'accent sur l'explication de l'interaction humaine, telles que l'économie, la science politique, la sociologie ou la philosophie.

150 Bien entendu, cela ne veut pas dire que les spécialistes du droit commercial international adhèrent aux théories juridiques des accords commerciaux.

151 Dans les démocraties, le constitutionnalisme est « essentiel pour renforcer le pouvoir diffus des citoyens et restreindre les intérêts particuliers contraires aux intérêts permanents et globaux de la communauté » (McGinnis et Movsesian, 2000: 526, citant le père fondateur de la Constitution des États-Unis, James Madison).

La politique économique et le commerce international sont des domaines importants de l'activité de la société et ils sont particulièrement exposés à la défaillance des marchés et des pouvoirs publics. Il est certes admis que le commerce libéral est dans l'intérêt de la majorité des citoyens (donc dans l'intérêt national), mais des groupes d'intérêts particuliers puissants peuvent exercer une influence disproportionnée sur l'élaboration de la politique commerciale.[152] Les spécialistes du droit ont fait valoir que, dans la plupart des sociétés, il existe quelque chose comme une constitution « économique ». L'existence de cette constitution a deux raisons légèrement différentes, mais que l'on peut considérer comme complémentaires.

Les juristes de tradition européenne – perspective « grotienne » ou « kantienne » de l'« absolutisme européen » (Pauwelyn, 2006) – estiment que chaque acteur économique naît avec un ensemble de droits inaliénables qui lui permettent d'échapper à la concurrence discriminatoire, à la taxation arbitraire, à la redistribution et à l'expropriation et d'être libre d'effectuer des échanges économiques sans entrave et de conclure des contacts. De ce point de vue, une constitution économique limitant le pouvoir discrétionnaire du gouvernement dans le domaine économique est un moyen naturel de protéger les droits économiques fondamentaux.[153]

Les juristes de tradition anglo-saxonne (perspective « lockéenne » du « volontarisme américain ») ont généralement une approche plus utilitaire (c'est-à-dire majoritaire). Selon eux, il est dans l'intérêt rationnel à long terme de maximisation de l'utilité de la majorité des agents du marché (et chaque citoyen est un agent du marché en tant que consommateur, producteur ou commerçant) de limiter la faculté des élus de rechercher une rente. Le protectionnisme commercial est généralement irrationnel au plan national.[154] C'est pourquoi les citoyens établissent un « contrat » social – une constitution – qui énonce les responsabilités du gouvernement et établit des mécanismes de surveillance sous la forme de contrepouvoirs entre les branches législative, exécutive et judiciaire.[155] Les agents de l'État doivent ressentir la présence de contraintes constitutionnelles et de ces contrepouvoirs institutionnels pour prendre des décisions dans l'« intérêt national ».

Quelle que soit la justification d'une constitution nationale dans le domaine du commerce (contractuelle ou fondée sur des droits), la défense contre le protectionnisme, la concurrence non faussée et l'activité économique non discriminatoire sont censées être dans l'intérêt des citoyens. C'est pourquoi une politique commerciale libérale et une hiérarchie précise des instruments de politique (commerciale) interne voient le jour de manière endogène.

152 Les propriétaires et les travailleurs des branches d'activité qui souffrent généralement de la libéralisation du commerce parviennent plus facilement à corriger les problèmes de l'action collective et à constituer des groupes de pression cohérents (voir, par exemple, Brainard et Verdier, 1994). Les groupes d'intérêts particuliers sont souvent homogènes et concentrés géographiquement et ils peuvent exploiter les sentiments nationalistes en cas de poussée soudaine des importations. Leurs efforts protectionnistes ont tendance à éclipser les préoccupations plus diffuses de la majorité qui est favorable à la libéralisation du commerce. Les intérêts des consommateurs sont trop dispersés, leurs pertes directes sont relativement faibles et leur niveau d'information est généralement assez médiocre. Les exportateurs sont peu représentés dans la collectivité. Les importateurs sont généralement peu nombreux et les industries en aval qui utilisent des intrants importés dépendent largement du marché intérieur et du sentiment national (Milner, 1998).

153 Petersmann (2006 : 56) explique le point de vue kantien sur l'individualisme normatif en termes de « valeurs découlant du respect de l'autodéveloppement individuel et de la protection constitutionnelle de la liberté et des marchés reposant sur les citoyens – tant dans l'économie que dans la collectivité ».

154 Plus précisément, le protectionnisme est irrationnel au plan national dans les pays développés qui ont les moyens et les institutions nécessaires pour résoudre les problèmes internes (par exemple pour encourager les industries naissantes ou résoudre les problèmes de redistribution) de manière plus efficace que pour la protection commerciale (voir Regan, 2006 et Bhagwati, 2002).

155 Les tenants de l'école économique « constitutionnaliste » (James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs, Mancur Olsen) ont montré comment les citoyens surmontent les problèmes de l'action collective, restreignent le pouvoir discrétionnaire des décideurs et limitent l'influence des acteurs publics et privés sur les libertés fondamentales.

i) Comment remédier à la « défaillance de l'État » : les théories constitutionnalistes des accords commerciaux

Si la liberté des échanges, la non-discrimination entre acteurs économiques nationaux et internationaux et l'absence de protectionnisme gouvernemental arbitraire sont dans l'intérêt national des acteurs économiques, pourquoi est-ce qu'un système commercial libéral et des marchés libres n'apparaissent pas de manière endogène et spontanée dans les pays ? Et, puisque les citoyens se sont montrés capables de surmonter les problèmes de l'action collective en établissant des constitutions nationales qui protègent leurs droits humains et politiques fondamentaux, pourquoi a-t-on besoin d'une constitution commerciale internationale ? On trouve dans la littérature juridique quatre justifications distinctes des accords commerciaux internationaux.

Justification interne : les accords commerciaux comme moyen de résoudre un problème interne

L'approche constitutionnelle interne ou « introvertie » des accords commerciaux met surtout l'accent sur les problèmes *internes* du pays qui adopte des mesures protectionnistes. En présence de groupes d'intérêts puissants militant en faveur du protectionnisme, un accord commercial constitue une contrainte constitutionnelle supplémentaire, une « deuxième ligne de défense constitutionnelle des droits individuels » (Tumlir, 1985 : 87). La conclusion d'un accord commercial peut être considérée comme un prolongement logique de la constitution nationale visant à en assurer le bon fonctionnement. L'accord constitue un point d'ancrage international pour lutter contre les délits commis par l'État et l'influence des groupes d'intérêts.

Par conséquent, la justification interne du constitutionnalisme considère la constitution nationale et les accords commerciaux comme des compléments par lesquels : le traité renforce la constitution économique du pays.[156] Selon cette approche, un accord commercial est conçu comme un moyen constitutionnel international renforçant la constitution commerciale nationale.

Mais pourquoi une constitution nationale ne suffit-elle pas pour empêcher le protectionnisme ? Pourquoi les citoyens optent-ils pour un point d'ancrage extérieur pour restreindre l'action des décideurs ? La littérature indique quelques-unes des « fonctions de politique interne » des règles commerciales internationales (voir Regan, 2006 ; McGinnis et Movsesian, 2000 ; Petersmann, 1986) :

- Les accords commerciaux contiennent un vaste ensemble de règles et comportent souvent des mécanismes de sanction solides en cas de défection. Par conséquent, il sera plus « coûteux » pour les décideurs de céder au protectionnisme car leur réputation internationale sera ternie et ils perdront le soutien des industries touchées par les sanctions. Les règles de transparence énoncées dans les accords commerciaux (telles que l'article X du GATT) rendent plus visible aux yeux des citoyens l'érection d'obstacles au commerce. Cela augmente les « coûts d'audience » internes de la protection.

- Il est plus facile de surveiller un gouvernement qui a les « mains liées » à l'extérieur. Pour diverses raisons, la politique commerciale est généralement déléguée au pouvoir exécutif. Or, l'assemblée législative n'est pas en mesure d'exercer une surveillance complète et permanente de toutes les mesures de politique commerciale adoptées par l'exécutif. Un accord commercial international aide le pouvoir législatif à exercer cette surveillance, car les producteurs et les gouvernements étrangers passent constamment au crible les actions du gouvernement.

- Les accords commerciaux internationaux ont un « effet d'entraînement » interne. Ils reposent tous sur le principe de la réciprocité.[157] Les engagements réciproques en matière de libéralisation des échanges créent dans chaque pays des pressions collectives en faveur de la libéralisation car la perspective d'un

[156] Selon Petersmann (1986 : 227) : « Les différents niveaux du droit commercial privé et du droit commercial international public, national, régional et mondial peuvent être considérés comme une « hiérarchie stratifiée », dont les éléments constitutifs, les couches et les règles se renforcent mutuellement, selon le principe du contreplaqué. »

[157] Voir plus loin la section C.2 a) pour une étude économique de la nature de la réciprocité dans les accords commerciaux.

accès élargi aux marchés étrangers incite les exportateurs nationaux à faire pression pour l'abaissement des tarifs douaniers.[158] Cela donne davantage de poids au camp national des consommateurs et des importateurs libre-échangiste, moins bien organisé, et cela aide à contrebalancer l'influence disproportionnée des groupes protectionnistes.

- Dans certains systèmes juridiques, les procédures législatives pour la conclusion d'un accord commercial peuvent être plus simples qu'un amendement de la constitution. C'est pourquoi, les citoyens et les décideurs partisans du libre-échange peuvent préférer l'ancrage « extérieur » à l'ancrage « intérieur ».

- Pour des raisons psychologiques, un accord commercial fondé sur le principe de la réciprocité do ut des (*« je te donne afin que tu me donnes »*) est plus facile à faire accepter par les auditoires nationaux que la libéralisation unilatérale du commerce. Comme le dit Regan (2006 : 967), c'est peut-être irrationnel, mais ce n'en est pas moins vrai.[159]

Selon Hudec (1993) et McGinnis et Movsesian (2000), une caractéristique importante des accords commerciaux internationaux est qu'ils promeuvent les valeurs démocratiques et aident à préserver des libertés économiques importantes sans compromettre la souveraineté ou la légitimité nationales. Les accords commerciaux comme ceux de l'OMC empêchent les actes de protectionnisme préjudiciables, ce qui encourage la libéralisation des échanges et protège les possibilités d'échanges privés, tout en renforçant la gouvernance démocratique responsable en soutenant la volonté de la majorité face aux groupes de pression protectionnistes, qui sans cela s'empareraient des mécanismes de la politique publique. Dans la mesure où ils sont conçus de manière à respecter la diversité des Membres (en termes de niveau de développement national, de système social, des particularités culturelles, etc.) et où ils respectent la diversité des législations nationales et ne s'immiscent pas dans la concurrence réglementaire efficiente entre les pays, les accords commerciaux ne portent pas atteinte à la souveraineté des Membres.[160]

En résumé, les tenants de l'approche constitutionnelle interne considèrent que les citoyens parviennent mieux à obliger les responsables de la politique commerciale à maintenir le cap du libéralisme en forçant les pouvoirs publics à conclure des accords commerciaux internationaux. Cela permet à la fois de juguler les velléités protectionnistes des groupes d'intérêts particuliers et de décourager la recherche opportuniste de rente par les responsables du commerce, sans compromettre les valeurs démocratiques ou la souveraineté nationales.[161]

158 Voir Baldwin (1994) ou Baldwin et Robert-Nicoud (2005) ; voir aussi la sous-section 1 a) ii) ci-dessus.

159 « Même si les gens comprennent que leur protectionnisme leur cause du tort, ils sont souvent prêts à se faire du tort pour en faire aux autres, par envie ou par désir de punir. Ou bien les gens peuvent tout simplement ne pas comprendre en quoi le protectionnisme de leur pays leur fait du tort. L'idée que le protectionnisme est irrationnel d'un point de vue national est familière aux économistes, mais cela ne doit pas cacher le fait qu'il s'agit d'une idée complexe. » (Regan, 2006 : 967)

160 McGinnis et Movsesian (2000 : 549) plaident fermement en faveur d'un modèle d'accord commercial « antidiscriminatoire ». L'organisation n'est censée agir que comme un « système d'arbitrage, disposant d'un pouvoir limité pour régler les litiges concernant les mesures commerciales discriminatoires » (ibid. 517). L'autre « modèle réglementaire » autorise l'organisation à élaborer des normes mondiales en matière de travail, d'environnement, de santé ou de sécurité ainsi que dans d'autres domaines concrets liés au commerce. Selon les auteurs, ce modèle serait une mauvaise forme de constitutionnalisme, allant à l'encontre de la souveraineté nationale en matière de réglementation et exposant l'organisation à l'influence de groupes de pression que l'accord était censé contrecarrer en premier lieu.

161 Il faut noter la similitude entre l'approche constitutionnaliste interne et l'approche économique de l'engagement (examinée dans la sous-section 2 c) ci-dessus). Les deux écoles de pensée affirment que la conclusion d'accords commerciaux est motivée par un dilemme interne, résolu au moyen d'engagements internationaux qui limitent le pouvoir protectionniste des dirigeants. Mais, alors que la littérature économique semble supposer que ces derniers ont une position commerciale libérale, les approches juridiques donnent une explication plus profonde de la volonté de lier les mains des gouvernants : les citoyens les obligent (par des moyens non précisés) à passer un contrat avec d'autres pays parce que cela est dans l'intérêt de la majorité.

Justification externe: les accords commerciaux comme moyen de résoudre un problème transnational

Le pendant de l'approche interne du constitutionnalisme est la justification externe, extravertie, ou transnationale des accords commerciaux. L'approche externe du constitutionnalisme s'oppose à l'approche interne, dont l'argumentation comporte, selon elle, de sérieuses lacunes conceptuelles. Les critiques se demandent si une société conclurait jamais un accord commercial international pour les raisons qu'elle avance.

Il se pose des questions pratiques évidentes comme celle de savoir pourquoi des institutions nationales indépendantes (comme une cour constitutionnelle) ne suffiraient pas pour faire respecter la constitution économique nationale, ou comment les tenants de l'approche interne peuvent expliquer le multilatéralisme. Après tout, le fait d'être lié à une seule superpuissance économique devrait suffire.

En outre, l'approche constitutionnelle interne ne permet pas d'élucider l'énigme suivante. D'une part, les avantages de la libéralisation du commerce ne sont pas bien compris par la collectivité en général (Irwin, 1996; Hudec, 1993; Gerhart, 2003; Ethier, 2004). Le citoyen moyen ne semble guère se préoccuper de la protection commerciale, en partie parce que, bien souvent, il ne comprend pas les avantages (indirects) de la libéralisation du commerce, et en partie parce que les pertes individuelles dues à la protection sont minimes. D'autre part, les individus craignent les coûts (directs) de la libéralisation, tels que le chômage sectoriel, les coûts d'ajustement et les tensions sociales. Dans ces conditions comment la collectivité choisirait-elle, comme moyen du constitutionnalisme, un accord commercial dont le principe central n'est ni compris ni apprécié? Mavroidis (2007) souligne aussi un problème de circularité: face à des citoyens mal informés, pourquoi les gouvernements voudraient-ils négocier un accord commercial si leur objectif véritable n'était pas au départ de maximiser le bien-être?

Enfin, une critique frappante du point de vue constitutionnaliste interne porte sur le fait que cette théorie est axée exclusivement sur l'efficience économique comme variable d'explication de la conclusion d'un accord commercial. Comme on l'a vu plus haut, le point de vue interne est guidé par l'idée que les citoyens souhaitent empêcher les groupes d'intérêts particuliers d'obtenir des bénéfices économiques sans contrepartie et souhaitent par conséquent éliminer toute formulation protectionniste (discriminatoire) de la politique commerciale. Pour y parvenir, il faut ancrer à un accord international les décisions relatives à la politique commerciale nationale. Or, l'idée que les politiques protectionnistes sont dues exclusivement à la faillite de l'État peut être fausse. Comme le souligne Gerhart (2003), la politique publique nationale est pleine d'exemples dans lesquels des mesures protectionnistes sont manifestement dans l'intérêt général et éclipsent les considérations d'efficience économique à court terme. Dans la poursuite d'objectifs non économiques ou d'intérêts à long terme, les sociétés ont souvent manifesté une préférence pour le traitement inégal des citoyens.[162] Pour des raisons de justice sociale, de protection de l'environnement ou de la santé, d'altruisme ou de redistribution interne, elles peuvent préférer des mesures commerciales protectionnistes. Toutefois, l'ancrage de la politique commerciale nationale à un accord commercial signifie que les citoyens renoncent à la possibilité de « constitutionnaliser » des valeurs non économiques. Cela peut facilement heurter l'idée que les citoyens se font de la démocratie.[163] Ce déficit de démocratie peut être étroitement lié à un important déficit de souveraineté, implicite dans le point de vue constitutionnaliste interne purement économique. Selon Gerhart (2003: 49), il est faux de postuler que la souveraineté vise à assurer un résultat particulier, tel que la maximisation de l'efficience

[162] Les objectifs de politique publique non économiques peuvent découler de valeurs sociétales importantes comme l'équité, la communauté et la cohésion sociale, la prévention des risques sanitaires, le maintien de la paix intérieure, le souci de ne pas nuire à un petit nombre de personnes à cause de politiques qui procurent des avantages limités à chacun (Corden, 1997), et ainsi de suite. Parmi les raisons économiques à long terme de la protection figurent les arguments bien connus des industries naissantes et des groupements technologiques.

[163] « Le problème soulevé par la vision économique interne est que, pour beaucoup de gens, les valeurs économiques ou d'efficience sur lesquelles elle se fonde ne constituent qu'un sous-ensemble des valeurs qui confèrent un intérêt aux arrangements sociaux … [Cette] vision correspond à la caricature même de l'OMC à laquelle ses critiques objectent tant: l'idée que l'OMC a pour fonctions de figer la politique publique dans des valeurs d'efficience et de retarder l'adoption de politiques publiques fondées sur des valeurs autres que l'efficience. » (Gerhart, 2003: 33, 70)

ou de la richesse. En fait, cela peut aller à l'encontre du sens même de la souveraineté, qui est de préserver le droit d'un peuple à choisir les résultats qu'il estime les meilleurs, y compris en renonçant à la richesse pour réaliser d'autres valeurs. L'« argument que l'OMC aide à lier les mains des gens pour les empêcher d'adopter des politiques mal avisées est, en fait, une attaque contre la souveraineté » (*ibid.*). Comme le souligne l'auteur, les accords commerciaux qui sont en conflit avec les notions populaires de participation, de démocratie et de souveraineté ne peuvent qu'échouer aussi sur le plan de la légitimité. Par conséquent, en mettant exclusivement l'accent sur l'efficience économique, l'approche interne ne peut pas expliquer pourquoi les citoyens peuvent accepter un accord commercial international.

La théorie juridique externe des accords commerciaux prétend remédier aux déficits de démocratie, de souveraineté et de légitimité qui affectent la théorie interne. Elle change de perspective, passant d'un problème intérieur à un problème transnational (transfrontalier). Alors que l'approche interne se préoccupe du tort que se fait un pays en prenant des mesures protectionnistes, l'approche externe du constitutionnalisme se concentre sur les actions d'autres pays qui sont directement préjudiciables au pays considéré.

Au cœur de cette théorie, il y a l'argument que le risque de défaillance de l'État et la recherche de rentes ne sont pas un problème purement intérieur. Ainsi, bien qu'une concurrence non faussée et une politique commerciale non discriminatoire restent les principaux objectifs des accords commerciaux, les effets des mesures protectionnistes prises à l'étranger constituent un problème. En érigeant des barrières protectionnistes, les pays étrangers peuvent priver les exportateurs nationaux de leurs droits économiques fondamentaux de passer des contrats et de leur liberté commerciale.[164] Si les citoyens sont en mesure d'empêcher la recherche de rente par les fonctionnaires au moyen d'une constitution économique nationale, ils n'ont aucune prise sur les décideurs étrangers.

Les citoyens peuvent résoudre ce problème mutuel de « taxation sans représentation » (Gerhart, 2003 : 22) en autorisant leur gouvernement à conclure un accord international. Ainsi les tenants du point de vue externe affirment que les accords commerciaux sont conclus pour permettre aux citoyens d'un pays de participer à l'élaboration de la politique commerciale des autres pays.[165] Les accords commerciaux constituent un cadre adéquat pour traiter le problème mutuel « de la prise de décisions non représentative dans les instances nationales en permettant aux pays de représenter leurs intérêts et les intérêts de leur peuple auprès des gouvernements des autres pays d'une manière propre à entraîner des modifications des politiques et à réduire les dommages » (*ibid.* 24).[166]

L'importance de ces négociations est à la fois politique et économique : les accords commerciaux donnent des droits et une voix à des groupes d'acteurs économiques qui en étaient privés auparavant. Lorsqu'un accord est en place, tous les citoyens affectés par la politique en matière de commerce extérieur peuvent émettre des avis et exercer une influence sur les politiques des autres pays (par l'intermédiaire de leur propre gouvernement). À l'heure de la mondialisation et des échanges transnationaux, les accords commerciaux constituent donc une nouvelle forme de représentation démocratique transfrontalières. Dans un monde interdépendant, les citoyens peuvent participer à l'élaboration de toutes les politiques qui les concernent. En conséquence, cette participation transfrontalière favorise la liberté – les agents économiques sont libres de produire et de vendre ce qu'ils veulent, où ils le veulent, sachant que cette liberté ne peut leur être retirée sans qu'ils fassent entendre leur voix. Ces valeurs constitutionnelles fondamentales de liberté, d'expression et de participation revêtent une grande importance, car elles nourrissent les concepts importants de fédéralisme, de souveraineté et de démocratie.

164 Cela vaut non seulement pour les mesures opportunistes délibérées des gouvernements étrangers mais aussi en cas de retombées fortuites. Comme le souligne Ethier (2001), par exemple, de nombreuses politiques nationales produisent des externalités commerciales non intentionnelles.

165 « Dans la vision participative externe de l'OMC, celle-ci est considérée comme une instance de troc multipartite complexe qui permet à chaque pays de représenter les intérêts de ses mandants auprès des autres pays et facilite les accords réduisant les effets extérieurs nocifs des politiques nationales. » (Gerhart (2003 : 25)

166 Il faut noter que la représentation transnationale assure une protection contre la recherche de rente par les groupes d'intérêts nationaux, ce qui est une conséquence indirecte – et non un motif – de la conclusion d'un accord.

En résumé, l'approche externe met en lumière non seulement l'inefficience économique du pays qui impose un droit de douane, mais aussi le défaut de représentation et de participation résultant des politiques protectionnistes des pays étrangers, qui sont susceptibles de fausser les conditions de concurrence pour les citoyens nationaux, à moins que ces derniers ne puissent s'exprimer pour décider si un droit de douane sera imposé ou non.[167]

Justification « interne-externe » : la modération de groupes clés

Comme nous l'avons vu, l'approche interne ne s'intéresse qu'aux problèmes intérieurs de protectionnisme, tandis que la théorie transnationale, ou externe, met l'accent essentiellement sur les questions de participation et de représentation transfrontières. L'explication interne-externe tente d'établir un équilibre entre ces deux points de vue.

Hudec (1993) nous rappelle l'historique de la Loi tarifaire des États-Unis de 1930 (appelée Loi tarifaire Smoot-Hawley). Comme nous l'avons vu dans la sous-section 1 b), cette loi visait à l'origine à relever les tarifs sur certains produits agricoles importés afin de protéger les agriculteurs des États-Unis face au faible niveau des prix mondiaux des produits de base. Pour obtenir les voix nécessaires, les auteurs du projet de loi (le sénateur R. Smoot et le député W. Hawley) se sont engagés dans un processus d'alliances politiques ou d'échanges en offrant de soutenir des augmentations tarifaires pour les industries locales défendues par d'autres législateurs en échange de leur appui à leurs propres propositions. Comme on le sait, les augmentations globales des droits de douane ont été massives. Cela a provoqué une forte réduction des importations des États-Unis et la mise en place par le reste du monde d'obstacles au commerce équivalents (voire plus restrictifs), qui ont à leur tour entraîné une chute spectaculaire des exportations des États-Unis. La dynamique de guerre commerciale qui a suivi a provoqué une forte contraction du commerce mondial et a été l'une des causes de la durée et de l'ampleur de la grande crise des années 30. Après l'expérience de la Loi tarifaire Smoot-Hawley, le Congrès des États-Unis a adopté une loi autorisant le gouvernement à négocier des réductions tarifaires avec les autres gouvernements. La logique qui a amené le Congrès à se départir du pouvoir de décision et à confier au gouvernement le soin de formuler la politique commerciale était apparemment la suivante : les membres du Congrès étaient persuadés de leur incompétence en matière tarifaire (Hudec, 1993 : 314). Ils se sont rendu compte qu'ils ne pouvaient pas s'opposer aux intérêts intérieurs et ils craignaient les répercussions internationales d'un protectionnisme excessif. Aussi ont-ils délégué la politique commerciale à l'exécutif, dont ils pensaient qu'il était plus à l'abri des pressions des groupes d'intérêts particuliers.

L'expérience du protectionnisme excessif des années 30 est une troisième justification des accords commerciaux. Par souci de modération, un collège de décideurs (une élite politique) délègue le pouvoir à une tierce partie, à savoir l'exécutif, dans l'espoir que celle-ci prendra des décisions plus judicieuses et plus équilibrées. Le gouvernement, dont les intérêts sont vraisemblablement plus conformes au bien-être national général, conclut à bon escient un accord international.[168] Un accord commercial découle donc naturellement de la décision des législateurs de se retirer du processus d'élaboration de la politique commerciale.

Par essence, ce point de vue combine une orientation clairement interne (surmonter la défaillance de la politique interne) et une motivation externe (crainte d'une dynamique de rétorsion et de réduction du bien-être). Les législateurs abandonnent le gain interne à court terme résultant de la protection, suivi d'une perte à long terme due aux retombées internationales pour le gain à long terme (probablement plus élevé) résultant de l'accord commercial. Il se produit alors de fait une sorte de « constitutionnalisation »

[167] Il faut noter la similitude dans l'approche constitutionnaliste externe et dans les théories économiques fondées sur l'externalité, examinées plus haut dans les sous-sections 2 a) et b). Le souci de surmonter les effets externes est aussi au centre de plusieurs théories des relations internationales (voir la section C.3). L'affirmation que les retombées internationales (qu'elle qu'en soit la nature) constituent ce qui motive la conclusion d'accords commerciaux est commune à toutes les théories.

[168] Judith Goldstein (1996), dans son analyse de l'Accord de libre-échange entre les États-Unis et le Canada, suggère que les acteurs qui ont le plus à gagner de la recherche du bien-être général, comme les dirigeants élus, sont généralement ceux qui s'intéressent le plus aux accords internationaux (voir aussi Simmons et Martin, 2002 : 202).

entre le législatif et l'exécutif (le premier cherchant à « lier les mains » du second), et non entre la société et le gouvernement.

L'avantage de ce point de vue est qu'il permet d'expliquer pourquoi des accords commerciaux sont conclus malgré l'indifférence évidente des citoyens à l'égard de la libéralisation des échanges. Ce ne sont pas les électeurs qui réclament une constitution économique et un accord commercial. Mais, c'est l'intérêt éclairé d'une élite politique qui la pousse à se détacher de l'élaboration de la politique commerciale et à déléguer son pouvoir à une entité qui soit en dehors du jeu des groupes de pression nationaux.[169] Cette entité (le gouvernement) conclut ensuite des accords commerciaux, non pas parce qu'elle est forcée de le faire (comme dans l'explication constitutionnaliste interne), mais parce que cela correspond à ses propres intérêts qui se trouvent être plus conformes au bien-être général et, par conséquent, aux souhaits de la société.[170]

Justification mondiale : les accords commerciaux en tant que constitutions internationales à plusieurs niveaux

La quatrième justification des accords commerciaux est elle aussi un prolongement logique de l'idée que les sociétés se dotent de constitutions pour maintenir les libertés fondamentales et défendre les intérêts de la majorité des citoyens. Tout comme l'approche externe du constitutionnalisme, la justification mondiale cherche de nouvelles formes de représentation démocratique dans un monde interdépendant. Mais, alors que les trois autres justifications sont fondamentalement centrées sur l'État, la justification mondiale ne considère plus les États comme des intermédiaires obligés entre les agents économiques des différents pays.

Cette « conception constitutionnelle du droit international axée sur le citoyen » (Petersmann, 1995) applique la même logique constitutionnelle, mais postule simplement que le monde est comme une grande nation de « citoyens du monde », qui se dote d'une constitution commerciale à plusieurs niveaux, avec les mêmes objectifs de concurrence non discriminatoire et de prévention du protectionnisme. L'expression « à plusieurs niveaux » signifie que les acteurs non étatiques ont juridiquement accès aux tribunaux nationaux et internationaux de manière à contenir les gouvernements et à défendre les garanties constitutionnelles concernant la liberté, la non-discrimination, la primauté du droit et la protection sociale, en cas de défaillance généralisée de l'État (Petersmann, 2006 : 6). Les conflits commerciaux se trouvent ainsi dépolitisés, décentralisés et remplacés par des règles constitutionnelles d'un niveau juridique supérieur, qui peuvent être directement appliquées par les tribunaux nationaux.

Ce point de vue mondial critique sévèrement les approches constitutionnelles internes et externes des accords commerciaux, notamment parce qu'elles mettent l'accent sur la souveraineté de l'État. Pour les tenants de l'approche mondiale, la notion « westphalienne » du droit international est dépassée. La notion d'un système conduit par ses membres et centré sur l'État est contraire aux intérêts vitaux des citoyens.[171] Selon eux, les lois commerciales nationales sont nécessairement des « constitutions partielles » et, de surcroît, de qualité douteuse. Elles ne peuvent régler les problèmes mondiaux impliquant des retombées transnationales et bien souvent, elles n'ont pas permis de lutter contre le protectionnisme national.[172]

---

169 On notera que l'approche interne-externe des accords commerciaux ne considère pas « l'État » comme un bloc monolithique. Le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire sont trois corps d'agents de l'État distincts, hétérogènes et souvent en conflit.

170 Ainsi, le gouvernement conclut un accord commercial de son propre gré pour résoudre le problème des retombées internationales du protectionnisme commercial.

171 « L'orientation exclusive de la doctrine traditionnelle du droit public international sur la souveraineté extérieure de l'État et l'orientation non moins exclusive des théories … constitutionnelles sur les abus de pouvoir internes et les droits des citoyens à l'intérieur des États doivent être corrigées par des théories constitutionnelles transnationales sur la manière de protéger … plus efficacement, par-delà les frontières, la démocratie et la primauté du droit. » (Petersmann, 1998 : 177)

172 « Toutes les constitutions nationales restent confrontées au dilemme de Locke selon lequel, dans un monde interdépendant comptant quelque 200 États souverains, la plupart des constitutions ne prévoient que quelques règles de procédure limitant le pouvoir discrétionnaire en matière de politique étrangère de taxer, restreindre et réglementer les relations transnationales des citoyens. Les constitutions nationales sont donc des solutions partielles et incomplètes. Elles ne limitent pas les pouvoirs discrétionnaires en matière de politique étrangère et elles ne contribuent pas à l'offre collective de « biens publics mondiaux ». » (Petersmann, 2006 : 8)

Par ailleurs, les accords commerciaux internationaux entre gouvernements n'éliminent pas le risque de défaillance (inter)national de l'État, pour la simple raison qu'ils sont négociés par des gouvernements mûs par leur propre intérêt et à la recherche de rente. En résumé, l'interconnection des gouvernements agissant en tant qu'intermédiaires entre les citoyens de différents pays produit souvent des résultats non désirés.[173]

Par conséquent, comme le dit Petersmann, les États perdent progressivement leur avantage institutionnel dans la fourniture de biens publics. Les différents pays ne peuvent plus répondre aux besoins de participation démocratique, de légitimité et de respect des droits inaliénables de l'individu. Comme les échanges commerciaux se font entre acteurs privés (producteurs, commerçants et consommateurs) et non entre gouvernements, la loi internationale doit garantir les droits privés qui ne sont pas nécessairement au centre des préoccupations des gouvernements.[174] Conscients de cela, les citoyens mondiaux s'efforcent de se doter de constitutions mondiales à plusieurs niveaux, qui réussissent à produire des biens publics réellement mondiaux (l'UE en étant un exemple de choix). Ce « changement de paradigme », entre le système westphalien historiquement centré sur l'État et axé sur le pouvoir et un système moderne de droit international, a finalement gagné la sphère du commerce mondial.[175] Pour conclure, la justification mondiale des accords commerciaux fait valoir que le public mondial contourne les gouvernements nationaux pour établir une constitution économique mondiale à plusieurs niveaux.

L'idée que les accords commerciaux sont des constitutions internationales à plusieurs niveaux a été critiquée par les spécialistes du droit international. Premièrement, elle semble effacer la distinction importante entre description et prescription. L'approche mondiale traite plus de ce que l'OMC devrait être que de ce qu'elle est aujourd'hui. Après tout, dans la plupart des pays, le droit de l'OMC n'a aucun effet direct dans le système juridique national. Les États, même s'ils sont une source de désagrément pour les citoyens, existent bel et bien et, faute de mieux, ce sont les gouvernements qui représentent les pays dans les négociations commerciales internationales.[176] Même dans les milieux les plus éduqués du monde, les citoyens ne s'intéressent pas suffisamment aux questions commerciales internationales. De plus, même les acteurs privés sensibilisés et éclairés n'ont ni les moyens ni la légitimité nécessaires pour engager un dialogue mondial sur l'élaboration d'une constitution commerciale.[177] Deuxièmement, selon les critiques (par exemple Howse et Nicolaïdis, 2001 ; Cass, 2005), l'approche mondiale évacue des questions conceptuelles essentielles. Par exemple comment le système commercial multilatéral pourrait-il être « constitutionnalisé » en l'absence de *demos mondial* ? Comment les problèmes mondiaux de l'action collective sont-ils résolus sinon par l'intermédiaire des gouvernements nationaux ? Et, même ainsi, comment cette constitution mondiale pourrait-elle être modifiée ou adaptée aux circonstances et aux besoins particuliers des pays ?

---

173 Petersmann (2005) parle d'un « déficit juridictionnel » (le champ d'application d'un accord commercial est trop limité pour traiter les problèmes réels, si l'accent est mis uniquement sur l'éradication des externalités, empêchant de ce fait la fourniture de biens collectifs véritables) ; d'un « déficit de participation démocratique » (lorsque les gouvernements négocient les termes d'un accord, il est peu probable que celui-ci soit le résultat d'un processus démocratique représentatif, participatif et délibératif dans chacun des États membres) ; et d'un « déficit d'incitation » (les citoyens en tant que véritables acteurs économiques sont traités comme de simples objets d'un protectionnisme commercial autoritaire et non comme les sujets de droit d'un système commercial mondial libéral).

174 « Le droit économique international moderne est axé sur le citoyen et vise à limiter l'insistance hobbesienne traditionnelle sur les droits souverains des gouvernements, les contrôles aux frontières, la protection mercantiliste des industries nationales et la discrimination nationale à l'encontre des étrangers, qui … entravent une coopération mutuellement avantageuse entre citoyens par-delà les frontières. Ce n'est pas l'État-nation et son économie nationale, mais leur intégration mondiale et leur déréglementation au profit des producteurs, des commerçants et des consommateurs individuels qui sont l'objectif du droit économique international moderne. » (Petersmann, 1998 : 179)

175 Pour Petersmann (2006 : 33), il peut être utile de concevoir « le droit de l'OMC comme faisant partie d'un « cadre constitutionnel » à plusieurs niveaux pour limiter la gouvernance commerciale à plusieurs niveaux au profit des producteurs, des commerçants, des consommateurs et des autres citoyens. »

176 « Pour Petersmann, les États sont un désagrément. Il est en droit de le penser, mais il ne peut pas les ignorer. Si les obligations au regard de l'OMC devaient être exécutoires directement dans le cadre du système judiciaire des membres, les libre-échangistes pourraient se réjouir dans un premier temps. Mais ils ne tarderaient pas à déchanter, à mesure que les effets dynamiques d'un tel changement juridique se feraient sentir, car il est pratiquement certain que les agents de l'État qui ont négocié au départ les règles des accords commerciaux en réduiraient la portée en réduiraient la portée … » (Tarullo, 2002).

177 Même si les citoyens intéressés avaient les moyens de rédiger une constitution commerciale mondiale, ils n'auraient pas la légitimité pour le faire, à moins qu'ils ne représentent la majorité de l'électorat mondial.

a) Comparaison des différentes justifications

On s'interroge de plus en plus, depuis quelques années, sur la nécessité d'une réforme juridique, institutionnelle et politique du système commercial mondial. Le Directeur général de l'OMC, M. Pascal Lamy, a critiqué à une occasion les processus d'élaboration de règles et de prise de décisions de l'OMC en les qualifiant de « moyennageux » et a prôné de nouvelles formes de « cosmopolitique » et de « collectivités cosmopolitiques » pour promouvoir les biens publics mondiaux.[178] Certains experts juridiques considèrent cette nouvelle tendance à la « cosmopolitique » comme un signe en faveur de la constitutionnalisation des affaires commerciales mondiales. Les quatre justifications juridiques des accords commerciaux examinées plus haut sont des variantes et des prolongements du thème de la constitutionnalisation. Les citoyens maîtrisent les problèmes d'action collective et définissent des règlements qui entravent la recherche de rentes par les groupes d'intérêts particuliers et les décideurs en modifiant la structure des incitations à la protection sur le marché politique.[179],[180]

Les quatre approches des accords commerciaux – approches nationale, transnationale, interne-externe et mondiale – ne sont pas nécessairement aussi opposées que le prétendent leurs partisans respectifs. Elles comportent des éléments complémentaires. Toutefois, l'importance que chacun accorde aux accords commerciaux internationaux comme moyens du constitutionnalisme varie de manières importantes. Pour l'approche mondiale, qui place directement l'individu au centre, l'accord commercial est la constitution. C'est un substitut constitutionnel d'un arrangement national.[181] Pour les tenants de l'approche externe, un accord commercial est un ajout constitutionnel : il sécurise le flanc international de l'activité économique.[182] Pour les tenants de l'approche interne, ce n'est qu'un complément de la constitution, un outil de renforcement ou de facilitation constitutionnels. Enfin, la théorie « interne-externe » considère les accords commerciaux comme un prolongement naturel d'une constitution nationale, dans le cadre duquel un sous-ensemble de citoyens (le corps législatif) délègue au pouvoir exécutif une partie de l'autorité qui lui est confiée par les citoyens.

Dans un esprit plus critique, toutes ces approches restent vagues quant à la manière et aux moyens précis permettant aux citoyens de maîtriser les problèmes d'action collective et de parvenir ainsi à rédiger une constitution commerciale nationale.[183] Étant donné le manque d'intérêt des citoyens en général pour les questions commerciales, il semble un peu incongru de miser sur les approches constitutionnelles des accords commerciaux. L'explication « interne-externe » qui considère la formulation de la politique commerciale comme un problème d'élites semble plus crédible à cet égard que les trois autres approches.

178 Dans une conférence qu'il a donnée en 2001, M. Lamy, alors Commissaire européen au commerce, a dit que, pour améliorer la gouvernance mondiale, il faut un système qui assure une interconnexion entre les gouvernements, les marchés et la société civile. Réfléchissant au débat sur la mondialisation, il a estimé que le terme « gouvernance » a une connotation trop dirigiste et a proposé à la place le terme « cosmopolitique » (Lamy, 2001, et Charnovitz, 2004).

179 Toutefois, l'approche interne-externe a une double orientation : les citoyens élisent les législateurs, lesquels « constitutionnalisent » ensuite la politique commerciale en la déléguant à l'exécutif.

180 Il faut noter que la discussion ci-dessus sur les théories juridiques des accords commerciaux néglige les approches basées sur la théorie des contrats découlant de la discipline du droit et de l'économie. Bien que des spécialistes influents du droit et de l'économie aient suggéré que l'étude des accords commerciaux sous l'angle de la théorie des contrats pourrait constituer un riche programme de recherche (Bhandari et Sykes 1998 ; Dunoff et Trachtman 1999 ; Posner 1988), peu de travaux sur la raison d'être des accords commerciaux émanent du domaine du droit et de l'économie. À ce jour, il n'existe pas d'étude contractualiste approfondie et systématique du système commercial mondial. Sykes (1999 : 1127) fait observer : « Comme pour beaucoup d'autres sujets relevant du droit international, le droit et l'économie commencent seulement à aborder l'ensemble des sujets potentiels dans le domaine du commerce.»

181 Il importe de souligner qu'un accord commercial ne remplace pas une constitution nationale. Selon Petersmann, le constitutionnalisme doit s'appliquer à plusieurs niveaux pour être effectif (Petersmann, 2006).

182 Pour les tenants de cette approche, les accords commerciaux sont une condition *sine qua non*. En ce sens, les constitutions nationales et internationales ne sont pas reliées en série, comme deux lignes de défense constitutionnelle, mais en parallèle. Les constitutions nationales et internationales protègent les citoyens de différents côtés. La constitution nationale a des objectifs très divers (y compris de non-efficience), tandis que les accords commerciaux constitutionnalisent la politique commerciale transnationale.

183 Comme Regan (2006) le souligne à juste titre, il n'y a aucune raison de penser que les groupes d'intérêts particuliers qui ont le pouvoir d'influencer les résultats de la politique commerciale n'ont pas également le pouvoir d'empêcher en premier lieu l'établissement d'une constitution économique nationale ou d'un accord commercial.

De plus, les théories constitutionnalistes des accords commerciaux ne semblent fonctionner que dans les pays démocratiques. Or, les signataires n'ont pas tous un régime démocratique. De plus, aucune des théories, sauf la théorie interne externe, n'explique pourquoi les gouvernements devraient obéir à la volonté de la majorité et négocier des accords commerciaux internationaux qui sont pour l'essentiel contraires à leurs propres intérêts. Comment peut-on expliquer l'abaissement progressif des obstacles au commerce au cours des 60 dernières années d'échanges multilatéraux, si les accords commerciaux continuent d'être contraires aux préférences des décideurs ? En réalité, les agents de l'État doivent avoir un intérêt dans la libéralisation du commerce, sinon ils bloqueraient les cycles de libéralisation internationale. Enfin, les approches juridiques examinées ci-dessus sont toutes caractérisées par une certaine prédominance des connotations normatives eu égard à des notions de démocratie, de souveraineté et de protectionnisme qui ne sont pas explicitées. Elles ont tendance à brouiller les lignes entre ce qui est et ce qui devrait être, c'est-à-dire entre analyse et prescription.[184]

5. À PAYS DIFFÉRENTS, MOTIVATIONS ET ACCORDS DIFFÉRENTS

Est-ce qu'un petit pays autocratique ayant des institutions faibles a les mêmes raisons de coopérer dans le domaine commercial qu'un grand pays puissant et démocratique ayant un gouvernement crédible ? Dans les sous-sections 2, 3 et 4, nous avons examiné un certain nombre d'approches économiques, politiques et juridiques des accords commerciaux internationaux. Dans la présente cette sous-section, nous allons examiner la contribution de toutes ces théories à une meilleure compréhension de la coopération internationale entre des nations diverses. Il s'agit de savoir si différents pays ont des raisons différentes de conclure des accords commerciaux et en quoi la coopération est affectée si les pays ont des motivations différentes.

Les points fondamentaux exposés ici sont les suivants. Premièrement, une explication donnée de la conclusion d'accords commerciaux ne s'applique pas nécessairement de la même façon à tous les pays mais peut s'appliquer uniquement à un sous-ensemble de pays. Les critères de coopération décisifs, qui diffèrent selon les approches, comprennent la taille économique, la puissance militaire, le type de régime et la qualité des institutions. Deuxièmement, les différentes raisons de conclure des accords commerciaux ne s'excluent pas nécessairement. Par exemple, un grand pays qui est à la fois démocratique et militairement puissant peut avoir plus d'une raison de conclure un accord. De plus, du fait de leur diversité, les pays peuvent conclure différents types d'accord. Autrement dit, les différents pays ont différentes raisons de conclure des accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux (voir aussi la sous-section 2 d) ci-dessus).

a) Perspective économique

La théorie économique offre deux approches cohérentes des négociations commerciales : l'approche fondée sur les termes de l'échange et l'approche fondée sur l'engagement. Ces deux approches ne s'excluent pas mutuellement et les données disponibles n'éclairent guère sur leur pertinence. La plupart des autres approches économiques expliquent uniquement les accords préférentiels. S'agissant de la coopération entre des pays divers, la taille joue un rôle crucial dans les approches économiques bien que l'approche de l'engagement accorde plus d'importance à la crédibilité des gouvernements. Il y a des raisons de penser que des pays qui diffèrent au regard de ces deux critères ont des raisons différentes de participer à des accords commerciaux. Un autre aspect important des approches économiques est que, à la différence des autres approches, elles supposent toutes que les accords procurent des avantages mutuels aux pays qui y participent.

[184] Dunoff et Trachtman (1999 : 3) : « La science du droit international mélange trop souvent une description doctrinale minutieuse (voici ce que dit le droit) et des prescriptions non fondées (voici ce que le droit devrait être). Souvent, elle n'établit pas de lien convaincant entre la description et la prescription, ce qui affaiblit cette dernière. Il lui manque un programme de recherche progressif. »

i) Le motif des termes de l'échange

L'approche fondée sur les termes de l'échange explique les accords entre grands pays, mais pour l'essentiel elle n'explique pas pourquoi les grands pays souhaiteraient négocier avec les petits pays ni pourquoi ces derniers voudraient négocier entre eux. Un postulat essentiel de cette approche est que les pays peuvent, par leurs choix d'accès aux marchés, imposer à leurs partenaires commerciaux des externalités liées aux termes de l'échange. Les pays trop petits pour influer sur le prix des exportations étrangères sont censés faire unilatéralement des choix de politique commerciale qui sont efficients au plan international, puisqu'ils ne sont pas motivés par des transferts de coûts internationaux. Ces pays risquent moins de se retrouver dans un dilemme du prisonnier lié aux termes de l'échange où ils pourraient tirer avantage d'accords commerciaux.

Le nœud de la question est donc de savoir si un pays a ou non un pouvoir commercial. Comme nous l'avons vu dans la sous-section 2, les travaux théoriques de Gros (1987) donnent à penser qu'avec des produits différenciés, même de petits pays peuvent avoir un pouvoir commercial. De toute évidence, on a besoin de données empiriques sur ce point particulier. L'étude récente de Broda et al. (2006) constitue à cet égard un début intéressant.[185]

La théorie fondée sur les termes de l'échange a du mal à expliquer les négociations commerciales entre petits pays, mais elle fournit une explication de leur participation au GATT/à l'OMC. La qualité de Membre du GATT/de l'OMC permet à un pays de bénéficier du traitement NPF de la part des autres Membres. Sans traitement NPF, un petit pays pourrait pâtir des négociations s'il finissait par faire l'objet d'une discrimination. Pour les petits pays qui ne bénéficient pas du traitement NPF, l'accession à l'OMC peut alors être un moyen d'éviter toute discrimination.

En principe, les grands pays ne devraient pas réserver le traitement NPF aux seuls Membres du GATT/de l'OMC. Comme nous le verrons plus loin dans la section C, si deux grands pays n'étendent pas aux pays tiers les avantages de leur accord bilatéral, par une forme de traitement NPF, ils risquent de voir ces avantages érodés par un « opportunisme bilatéral ». L'un des signataires peut conclure avec un pays tiers un autre accord qui réduit la valeur de l'engagement réciproque initial envers l'autre signataire. On pourrait donc s'attendre à ce que les grands pays accordent le traitement NPF à tous les autres pays. Mais les données disponibles indiquent que les Membres traitent parfois les non-Membres de manière discriminatoire.[186] Par ailleurs, même si les Membres accordent le traitement NPF aux non-Membres, ils ont à tout moment la possibilité de relever leurs tarifs douaniers au-dessus du niveau NPF. En outre, les Membres peuvent en principe – ce qu'ils font parfois – exercer une discrimination à l'égard de non-Membres en utilisant des instruments tels que des restrictions quantitatives, qu'ils ne seraient pas autorisés à utiliser à l'égard d'autres Membres.[187] Une question pratique qui se pose ici est de savoir quelle peut être la fréquence d'un tel comportement. On peut aussi se poser la question théorique de savoir si les grands pays auraient des raisons d'exercer une discrimination à l'encontre de pays plus petits si ces derniers ne peuvent pas influer sur les prix mondiaux.[188] Même si la logique économique dicte en pareil cas un comportement non discriminatoire, il se peut que la politique fonctionne différemment.

La théorie fondée sur les termes de l'échange donne à penser que, si les petits pays peuvent être lésés s'ils ne participent pas au système, ils peuvent ne retirer aucun avantage de négociations commerciales entre grands pays, c'est-à-dire qu'une libéralisation réciproque entre grands pays peut ne pas avoir de retombées positives pour les pays plus petits. Le modèle des termes de l'échange semble indiquer que le

[185] Voir plus haut la sous-section 2.

[186] Pour des exemples de traitement discriminatoire à l'égard de pays non Membres de l'OMC, voir les examens récents des politiques commerciales du Canada, des États-Unis, du Japon et de l'UE, effectués par l'OMC.

[187] L'UE a imposé des restrictions à l'importation sur les chaussures et les articles de table et de cuisine en provenance de Chine et plusieurs pays imposent des restrictions quantitatives à des pays non Membres de l'OMC, pour des raisons de politique étrangère.

[188] Voir Staiger (2006).

GATT offre un environnement de négociation dans lequel les grands pays peuvent internaliser la plupart des avantages qu'ils retirent de leurs accords. Plus précisément, si deux grands pays A et B réduisent leurs tarifs douaniers de manière réciproque et non discriminatoire, il n'y a guère ou pas de retombées pour les pays tiers. Le raisonnement est le suivant. Lorsque A et B négocient des réductions tarifaires non discriminatoires sur la base de la réciprocité, ils font deux choses. Premièrement, ils ouvrent leurs marchés intérieurs à de nouvelles importations en provenance de l'autre pays ou de tout autre pays. Deuxièmement, grâce aux réductions tarifaires, ils améliorent la compétitivité de leurs exportations, qui sont de ce fait mieux placées pour profiter de l'accès accru au marché offert par chacun d'eux. Si les tarifs douaniers sont abaissés sur une base NPF, le détournement des échanges est évité. Si un pays tiers C ne réduit pas ses tarifs douaniers, ce qui pourrait être le cas d'un petit pays, il ne devrait être affecté ni négativement, ni positivement par les réductions tarifaires de A et B.[189] De plus, si C est un petit pays non Membre qui bénéficie du traitement NPF, il peut ne pas être fortement incité à participer.

Pour conclure, selon la théorie fondée sur les termes de l'échange, la motivation à conclure un accord commercial dépend du fait qu'un pays peut ou ne peut pas influencer le prix de ses importations par sa politique commerciale. Toutefois, on ne sait pas très bien combien de pays sont pauvres selon cette définition. Les grands pays ayant une puissance commerciale peuvent retirer des avantages d'un accord commercial. Cet accord devrait être multilatéral plutôt que préférentiel mais, comme les Membres exercent parfois une discrimination à l'égard des non-Membres, les petits pays sont incités à participer à l'accord.

ii) Le motif de l'engagement

L'approche fondée sur l'engagement établit une distinction entre les pays non pas en fonction de la puissance commerciale mais en fonction de la qualité des institutions nationales. Cette approche a de toute évidence une certaine pertinence pour les pays qui ont un gouvernement faible. Les gouvernements qui ont des problèmes de crédibilité peuvent utiliser les accords commerciaux internationaux pour faire passer des réformes commerciales. Les accords commerciaux peuvent être bilatéraux, régionaux ou multilatéraux, pourvu qu'ils offrent une menace crédible que les participants prendront des mesures de rétorsion si l'un d'eux viole son engagement. Toutefois, l'approche de l'engagement n'explique pas pourquoi un pays qui n'a pas de problème de crédibilité peut souhaiter conclure un accord avec un pays qui a un tel problème. Elle n'explique pas non plus les négociations réciproques en vue de réductions tarifaires. Elle peut expliquer, par exemple, pourquoi un pays accède au GATT/à l'OMC, mais pas pourquoi il aurait besoin de négociations réciproques pour abaisser ses droits de douane. Une fois qu'il est Membre, un pays peut s'engager unilatéralement à réduire ses droits de douane.

iii) Autres motifs de coopération

Comme nous l'avons vu dans la sous-section 2, les pays peuvent vouloir coopérer dans le domaine commercial parce qu'ils ont besoin d'augmenter la taille de leur marché. Cet argument qui, pour des raisons évidentes, s'applique essentiellement aux petits pays, explique à la fois leur coopération avec de grands pays et leur coopération entre eux. La petite taille, définie ici en termes de taille du marché plutôt qu'en termes de puissance commerciale, peut être un handicap parce que le marché intérieur n'est pas suffisamment grand pour générer les ventes nécessaires pour couvrir les coûts. Le fait d'obtenir l'accès à un grand marché peut donner aux entreprises d'un petit pays la possibilité de réaliser des économies d'échelle et de réduire ainsi leurs coûts tout en rentabilisant leur production.

Étant donné que, pour un grand pays, l'accès au marché d'un petit pays n'est pas un motif essentiel de coopération commerciale, l'argument ci-dessus n'explique pas pourquoi un grand pays accepterait de coopérer avec un petit pays. Un motif plausible pourrait être qu'il souhaite coopérer sur des questions autres que tarifaires, telles que les normes environnementales ou les droits de propriété intellectuelle.

[189] Bagwell et Staiger (2002, 2005) montrent que, pour une catégorie intéressante d'échanges entre pays, si les pays A et B négocient une réduction tarifaire conformément aux principes de réciprocité et de non-discrimination, le pays C n'enregistre aucune modification des termes de l'échange.

L'idée qu'un accord commercial peut aider à attirer l'IED est liée à l'argument de la taille du marché. Elle s'applique essentiellement aux petits pays et aux pays en développement. Ces pays peuvent avoir un intérêt à obtenir un accès, surtout préférentiel, au marché d'un grand pays pour attirer davantage les investisseurs étrangers. Ou bien, ils peuvent créer une zone de libre-échange entre petits pays pour la même raison.

Un autre motif de coopération commerciale, examiné dans la sous-section 2 ci-dessus, est celui de l'assurance. Cet argument vaut principalement pour les petits pays. C'est peut-être celui qui explique le mieux l'apparition d'un certain nombre d'accords commerciaux régionaux formant un système en étoile dans lequel le centre est un grand pays et les rayons sont des petits pays. Cela tient au fait que, lorsqu'un accord préférentiel est conclu entre un grand pays et un petit pays, les petits pays ne participant pas à l'accord souhaiteront préserver leur accès au marché du grand pays. Ils seront donc incités à établir un arrangement préférentiel concurrent avec le même grand pays ou avec un autre. Ou bien, ils pourront choisir de pousser à la libéralisation multilatérale pour recréer des conditions égales entre les petits pays en termes d'accès aux marchés des grands pays.

Par ailleurs, la coopération commerciale entre les pays peut s'expliquer par la nécessité d'accroître leur pouvoir de négociation dans le contexte de la négociation d'accords avec de grands pays (en particulier, des pays développés). Cet argument s'applique essentiellement à la coopération entre des petits pays plutôt qu'entre un petit et un grand pays ou entre des grands pays, car un grand marché assure en soi un pouvoir de négociation important. Mais cela peut aussi expliquer la coopération entre un grand pays en développement et des petits pays en développement.

Enfin, il n'y a pas de raison particulière de penser que les motivations protectionnistes s'appliquent différemment aux grands pays et aux petits pays. Leur rôle en tant que facteurs de coopération commerciale dépendra plutôt du point de savoir s'il s'agit de pays voisins et si leurs gouvernements sont sensibles aux pressions des groupes d'intérêts organisés.

b) La perspective des relations internationales

Dans cette sous-section, nous allons examiner en quoi les quatre grandes théories des relations internationales examinées dans la sous-section 3 – à savoir le néoréalisme, l'institutionnalisme néolibéral, le libéralisme et le constructivisme – aident à comprendre la coopération internationale entre pays différents. Comment les différences nationales en termes de pouvoir, de taille, de niveau de développement et de régime expliquent-elles les différences dans les préférences des États et les comportements de coopération ?[190]

i) L'école néoréaliste

Dans la conception néolibérale, les pays se préoccupent surtout de la sécurité nationale, des capacités militaires et de répartition des forces dans le système international. La coopération internationale est censée se produire sous la forme d'alliances ou de blocs de courte durée. Pour les néoréalistes, la coopération commerciale a essentiellement deux objectifs (Hirschman, 1980) : agir sur l'offre intérieure (les apports du commerce et les gains d'efficience pouvant être convertis en puissance militaire) et influer sur la politique étrangère. Les pays puissants tentent de créer une dépendance et de contraindre les pays plus petits à la « coopération » commerciale. Les petits pays peuvent alors décider de se ranger du côté de l'État hégémonique dans l'espoir de bénéficier de son parapluie sécuritaire et de prospérer économiquement. Mais ils peuvent aussi opter pour une stratégie du contrepoids en constituant un bloc avec des pays rivaux. Les néoréalistes pensent donc que la constitution de blocs militaires va de paire avec la constitution de blocs économiques. Les accords commerciaux préférentiels entre alliés militaires seraient généralement la

[190] L'examen de ces quatre écoles traditionnelles des relations internationales ne prétend pas être exhaustif, il est plutôt illustratif. L'analyse est forcément un peu stéréotypée et parfois simplificatrice. Les écoles identifiées sont des groupements généraux d'approches théoriques des relations internationales et d'ailleurs un certain nombre de théoriciens s'inspirent librement et sélectivement de plusieurs d'entre elles.

règle.[191] Dans ce cadre, le GATT à ses débuts pourrait être considéré comme un complément stratégique de l'OTAN voulu par les États-Unis et le Royaume-Uni pour tenter de lier une partie de l'Europe et de l'Amérique latine au bloc occidental (Grieco et Ikenberry, 2003). La profondeur et l'étendue d'un accord commercial sembleraient donc dépendre de la dynamique de l'équilibre des forces au niveau mondial.[192]

Les réalistes postclassiques (des auteurs comme Stephen Krasner, Robert Gilpin ou Charles Glaser – voir Brooks, 1997) ont une vision plus nuancée de la dimension de pouvoir. Ils considèrent que le pouvoir n'est pas une fin en soi mais un moyen d'assurer la sécurité et d'accroître la base de ressources d'un pays. De plus, ils insistent sur les différentes facettes de la notion de pouvoir.[193] Pour les tenants de cette théorie, la coopération commerciale peut réduire la probabilité d'un conflit, aider à surmonter les externalités internationales, renforcer la sécurité nationale et accroître le bien-être du pays.[194] Les accords commerciaux doivent donc être dans l'intérêt de tous les pays, petits ou grands pays, en développement ou développés, démocratiques ou autocratiques. Toutefois, comme les gains économiques peuvent à terme être transformés en gains militaires, chaque pays doit surveiller étroitement les puissances ascendantes. Les puissances établies (régionales ou mondiales) devraient les exclure d'un accord commercial ou essayer de les lier au système commercial si étroitement qu'une confrontation militaire serait jugée trop coûteuse pour tous les pays concernés. On peut donc s'attendre à ce que les pays forment des alliances commerciales et sécuritaires (blocs) ou suivent la voie (plus risquée) d'un multilatéralisme basé sur des liens très étroits.[195]

Comment la littérature sur la stabilité hégémonique traite-t-elle de la coopération commerciale entre des nations diverses ? Par défaut, cette théorie suppose deux types de pays – un pays hégémonique et le reste du monde. Pour lier les autres pays, mais aussi pour empêcher la « resquille », le pays hégémonique tient à créer une institution commerciale mondiale engageant le plus grand nombre de pays possible. La plupart des petits pays – indépendamment du niveau de développement ou du type de régime – sont disposés à y entrer si le pays hégémonique peut assurer de manière crédible qu'il n'exploitera pas de manière opportuniste le régime commercial et que les petits acteurs pourront effectivement recueillir les avantages promis de la coopération commerciale.[196] L'ampleur et la profondeur des engagements commerciaux sembleraient donc dépendre du niveau d'ambition de la puissance hégémonique et de la crédibilité de sa volonté d'agir dans l'intérêt mondial à long terme.

191 Gowa (1989) et Gowa et Mansfield (1993) estiment qu'en raison des externalités liées à la sécurité, des accords de libre-échange sont plus susceptibles d'être conclus au sein d'alliances militaires qu'entre elles et que ces alliances ont davantage de chances de se transformer en coalitions de libre-échange dans un système bipolaire que dans un système multipolaire. Pour Gowa et Mansfield (2004), les alliances favorisent les échanges entre les États et cet effet est plus marqué lorsque les échanges permettent des rendements d'échelle croissants plutôt que des rendements d'échelle constants.

192 La profondeur d'un accord commercial désigne l'importance des engagements *ex ante* en matière de libéralisation du commerce tandis que son étendue correspond au nombre de secteurs et de questions couverts par l'accord.

193 Le concept contemporain de pouvoir dans les relations internationales ne doit pas être assimilé à la capacité militaire ou à la taille du marché. Bien que cette dernière soit souvent considérée comme l'une des principales sources du pouvoir dans le contexte du commerce international (voir, par exemple, Barton et al., 2006 : 10-11), la théorie des relations internationales a attiré l'attention sur les multiples facettes du pouvoir. Dans leur ouvrage, Michael Barnett et Raymond Duvall analysent les différentes dimensions de la notion de pouvoir utilisée dans la théorie contemporaine des relations internationales. Ils font une distinction entre le pouvoir coercitif et le pouvoir institutionnel, d'une part, et le pouvoir structurel et le pouvoir productif, de l'autre. Le pouvoir coercitif et le pouvoir institutionnel fonctionnent grâce à « l'interaction d'acteurs spécifiques », tandis que le pouvoir structurel et le pouvoir productif fonctionnent grâce aux « relations sociales de constitution ». Cette typologie englobe à la fois le pouvoir découlant des ressources matérielles et le pouvoir découlant des ressources « idéationnelles » (Barnett et Duvall, 2005). Gregory Shaffer a analysé le fonctionnement de deux de ces formes de pouvoir – le pouvoir coercitif et le pouvoir institutionnel – dans le contexte de l'OMC (Shaffer, 2005). Pour différentes approches du pouvoir dans la théorie des relations internationales, voir, par exemple, Baldwin (2002).

194 Les réalistes postclassiques interprètent la notion de « sécurité » de manière plus large que les néoréalistes. Pour eux, la sécurité englobe un ensemble de « nouvelles questions », comme les conflits dus à la rareté des ressources (eau, par exemple), le problème des réfugiés, les migrations et la pollution. Par conséquent, les accords commerciaux qui traitent de ces questions, notamment les ACR, peuvent prendre une importance particulière dans la coopération internationale (Ravenhill, 2005).

195 Sur le rapport général entre les alliances militaires et les courants d'échanges mondiaux, voir, par exemple, Gowa et Mansfield (2004) et Mansfield et Bronson (1997).

196 Bien que la question n'occupe pas une large place dans la littérature, le même concept peut s'appliquer aux puissances hégémoniques régionales. Selon la logique de la théorie de la stabilité hégémonique, il est probable que ces puissances régionales opteront pour l'intégration commerciale régionale. Mais, dans sa sphère d'influence, la puissance hégémonique locale s'efforcera de lier tous les pays.

ii) L'école de l'institutionnalisme néolibéral

Comme nous l'avons vu dans la sous-section 3 b), les institutionnalistes néolibéraux supposent que les intérêts déterminent le pouvoir et non l'inverse, comme le pensent les néoréalistes. Leurs théories sont axées sur l'intérêt des acteurs à maximiser l'utilité et à assurer l'efficience, plutôt que sur la dimension de pouvoir. Les préoccupations des nations concernant les gains absolus des parties qui coopèrent l'emportent sur les préoccupations mercantilistes concernant les gains relatifs.

Par conséquent, la coopération commerciale entre des nations diverses aura lieu indépendamment de la taille, de la puissance économique, du niveau de développement ou du type de régime politique. Tant que les gains d'efficience attendus de la coopération l'emportent sur les coûts estimés de l'établissement et du maintien du régime de coopération, les pays concluront des accords commerciaux. Par conséquent, la préférence des pays pour une coopération bilatérale, plurilatérale ou multilatérale dépendra dans une large mesure du contexte initial (par exemple des imperfections du marché auxquelles il faut remédier), de l'environnement de négociation (combien de parties sont impliquées et quel est le niveau d'information des signataires), des coûts liés à la rédaction du « contrat commercial » et des gains escomptés de la coopération continue.[197]

iii) Les approches libéralistes de la coopération commerciale

Les théoriciens du libéralisme ouvrent la boîte noire de la politique nationale. Des accords commerciaux sont conclus si la décision de coopérer est le résultat d'équilibre d'un processus de délibération national rationnel faisant intervenir différentes parties prenantes non étatiques et différentes entités gouvernementales. Pour les tenants du libéralisme, il est important de souligner que chaque pays est unique du fait de la particularité de son organisation interne. Par conséquent, si l'on veut expliquer pourquoi les pays concluent des accords commerciaux, il est inapproprié de regrouper les pays et de les étiqueter comme « pays en développement », « petits pays », « pays démocratiques », etc., précisément parce que le risque de négliger des différences importantes est trop grand.

Pour les libéralistes, la taille économique d'un pays ne détermine pas *a priori* sa position commerciale, pas plus que ne le font la répartition du revenu ou le niveau moyen des revenus, la structure industrielle, le nombre d'habitants, le niveau d'éducation, les processus politiques ou le type de régime politique. Ces facteurs font tous partie du contexte national – c'est-à-dire de l'ensemble présent de contraintes et de restrictions qui doivent être prises en compte par les groupes de la société partisans du libéralisme commercial. Si les libre-échangistes veulent l'emporter dans l'élaboration de la politique commerciale nationale, ils doivent dominer les factions protectionnistes dans le processus de décision, quels que soient les obstacles et les pierres d'achoppement. Par conséquent, les facteurs constituant le contexte national, tel que le type de régime, le degré de corruption et les processus politiques, sont importants dans la mesure où ils influent positivement ou négativement sur la position de négociation des parties nationales favorables au commerce (par exemple Odell, 1990).

iv) Les approches constructivistes de la coopération commerciale

Selon la théorie constructiviste, les États coopèrent et créent des institutions qui déterminent leurs intérêts et leur comportement tout en les restreignant. Toutefois, pour les constructivistes, la question la plus importante est de savoir non pas pourquoi les États coopèrent, mais pourquoi ils veulent coopérer en premier lieu. Là, le rôle des entrepreneurs moraux et des communautés épistémiques est déterminant du côté des acteurs (effets locaux). Des individus charismatiques ou des élites influentes peuvent changer la perception du public dans le monde entier (on peut penser ici à Karl Marx ou au Club de Rome).

[197] Il semble que, du fait de la complexité croissante des relations commerciales, les accords commerciaux multilatéraux soient supérieurs à un réseau décentralisé d'accords bilatéraux en raison des efficiences liées aux coûts de transaction (Abbott et Snidal, 1998). Mais la complexité accrue des contrats signifie aussi que les négociations précontractuelles ont un coût plus élevé (Fearon, 1998). Les États rationnels doivent donc soupeser les coûts et les avantages escomptés du choix d'une coopération commerciale bilatérale, plurilatérale ou multilatérale.

Toutefois, les stimulants systémiques (« effets globaux ») confèrent un sens social et aident à élaborer des normes internationales. Ce sont, par exemple, les normes de sécurité internationale, la promotion de la paix, le rejet de la piraterie, du génocide ou de l'esclavage et la création d'un ordre commercial international équitable et libéral.

Dans le domaine de la coopération commerciale internationale entre des nations diverses, cela signifie que les pays (ou plutôt les sociétés) adeptes d'un commerce international plus libre et moins réglementé voudront s'associer à des sociétés qui partagent les mêmes idées pour établir un accord commercial.[198] Dans ce cadre d'analyse, la taille du pays et de sa population, la puissance économique, le style de régime, la géographie et d'autres facteurs sont secondaires. Ce qui compte, c'est le degré d'engagement d'une société en faveur d'un ordre économique international plus libéral.

c) Perspective juridique

Dans la sous-section 4, nous avons examiné les approches « juridiques » des accords commerciaux. Les quatre approches – appelées approches constitutionnelles, interne, externe, interne-externe et mondiale – sont toutes des variantes du même thème du constitutionnalisme. Ce sont les sociétés qui ont conscience du phénomène mondial de recherche de rentes parmi les responsables de la politique commerciale soucieux de leur intérêt personnel. Pour tenter de surmonter la défaillance généralisée des politiques dans le domaine de la politique commerciale, les sociétés concluent des constitutions commerciales internationales.

Quel rôle la diversité des nations joue-t-elle maintenant dans les théories juridiques des accords commerciaux ? D'un point de vue juridique, la condition préalable pour conclure un accord commercial quel qu'il soit semble être l'existence d'un régime démocratique. Toutes les théories juridiques examinées ci-dessus reposent fondamentalement sur l'hypothèse que les citoyens ont les moyens juridiques de s'assembler, de discuter et, le cas échéant, d'obliger leurs responsables à conclure un accord commercial (par exemple en ne réélisant pas les politiciens récalcitrants). Sans un ensemble de principes fondamentaux généralement associés à un régime démocratique, le constitutionnalisme n'est pas possible : pour qu'il puisse exister, plusieurs éléments sont indispensables : le gouvernement du peuple, l'octroi aux citoyens des droits politiques fondamentaux (liberté d'assemblée, liberté d'expression, liberté de voter) et un état de droit fonctionnant bien (séparation des pouvoirs, faible degré de corruption, système judiciaire efficace et impartial). D'autres facteurs internes, comme l'existence d'un certain niveau de subsistance et d'éducation, ainsi qu'un accès suffisant à l'information, semblent cruciaux.

Il semble donc que les approches juridiques des accords commerciaux prédisent que ce sont principalement les sociétés démocratiques, informées et riches qui ont les moyens de conclure des accords commerciaux entre elles. On ne peut envisager l'adhésion de pays autocratiques que s'ils sont suffisamment influents pour causer des externalités pour les pays démocratiques qui ont les moyens de les contraindre à adhérer aux accords (cela ne vaut évidemment que pour les approches constitutionnalistes externes et internes-externes).

[198] Les sociétés peuvent apprécier la libéralisation du commerce pour diverses raisons : promotion de la paix, raisons religieuses, stabilité économique et croissance, augmentation du bien-être, souci d'équité et de justice, etc.

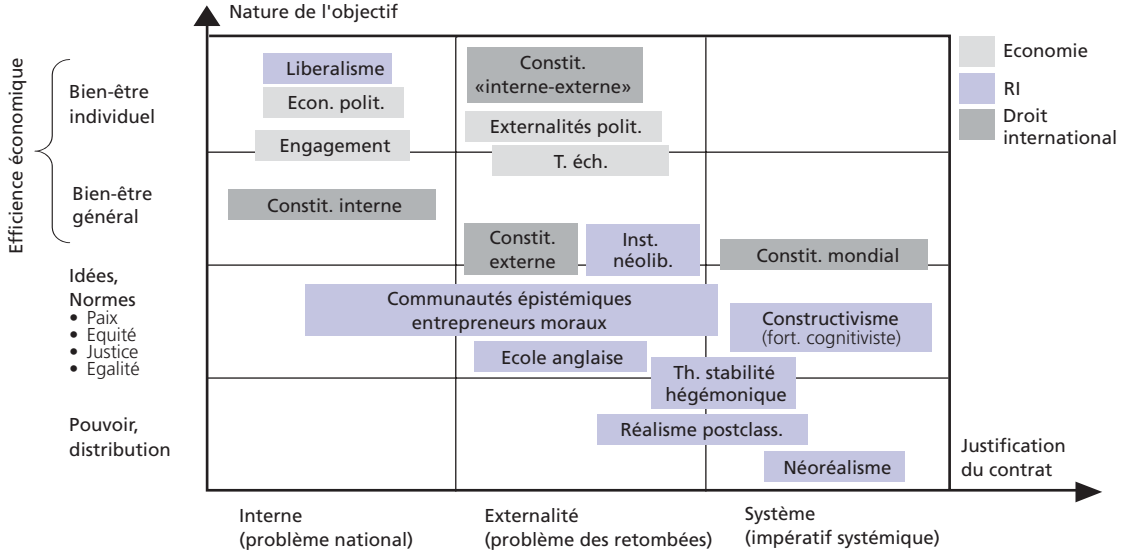
6. CONCLUSION : COMMENT INTERPRÉTER LES DIFFÉRENTES JUSTIFICATIONS DE LA COOPÉRATION COMMERCIALE

Dans cette section, nous avons passé en revue différentes approches des accords commerciaux, fondées sur l'économie, les relations internationales et le droit. L'objectif général était d'expliquer ce qui amène des pays souverains à conclure des accords commerciaux bilatéraux, plurilatéraux ou multilatéraux. Cette dernière section présente un certain nombre de conclusions qui font la synthèse des éléments des trois approches.

Avant de comparer les similitudes et les différences entre les diverses explications de la coopération commerciale proposées par les trois disciplines, il est bon en premier lieu de souligner la pertinence de la présente analyse. Pourquoi chercher à expliquer les motifs qui sous-tendent les accords commerciaux ? Il y a à cela trois raisons importantes. Premièrement, les facteurs qui motivent un contrat, comme un accord commercial international, en déterminent la nature de manière essentielle. La conception d'un traité, c'est-à-dire des règles, des dispositions, des procédures et des éléments d'organisation, dépend principalement des objectifs sous-jacents des parties contractantes (cette question sera examinée dans la section C). Deuxièmement, il est indispensable de comprendre de manière cohérente la nature d'un accord commercial pour débattre de la qualité de ses résultats. C'est logiquement par rapport à la raison d'être de l'accord que l'on peut en mesurer l'efficacité.[199] Troisièmement, les membres des groupes spéciaux chargés du règlement des différends ou les membres de l'Organe d'appel sont tenus d'interpréter un accord suivant le sens ordinaire de ses termes dans leur contexte et compte tenu du but de l'accord. En vertu de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, un traité doit être interprété à la lumière de son objet et de son but.[200]

Comment interpréter les différentes justifications de la coopération commerciale présentées dans cette section ? En quoi les approches des accords commerciaux fondés sur les disciplines de l'économie, des relations internationales ou du droit international, diffèrent-elles ? Sur quels points ont-elles des similitudes ? Le graphique 1 représente sur deux axes les ressemblances et les différences entre les justifications de la coopération commerciale examinées plus haut.

Graphique 1
Comparaison des justifications des accords commerciaux



Notes : L'abréviation « constit. » signifie « constitutionalisme », et l'abréviation « inst. néolib. » signifie « institutionalisme néolibéral ». « Écon. polit. » est l'abréviation désignant les approches de l'élaboration des politiques commerciales nationales fondées sur l'économie politique (voir les sections B.2.b) et c) et C.3.c)).

Source : Compilation des auteurs.

199 Les spécialistes qui critiquent l'efficience ou l'efficacité d'un accord commercial et/ou qui proposent des réformes devraient indiquer comment ils comprennent les objectifs centraux du traité. Sinon, on peut dire que l'accord est examiné dans une sorte de vide logique.

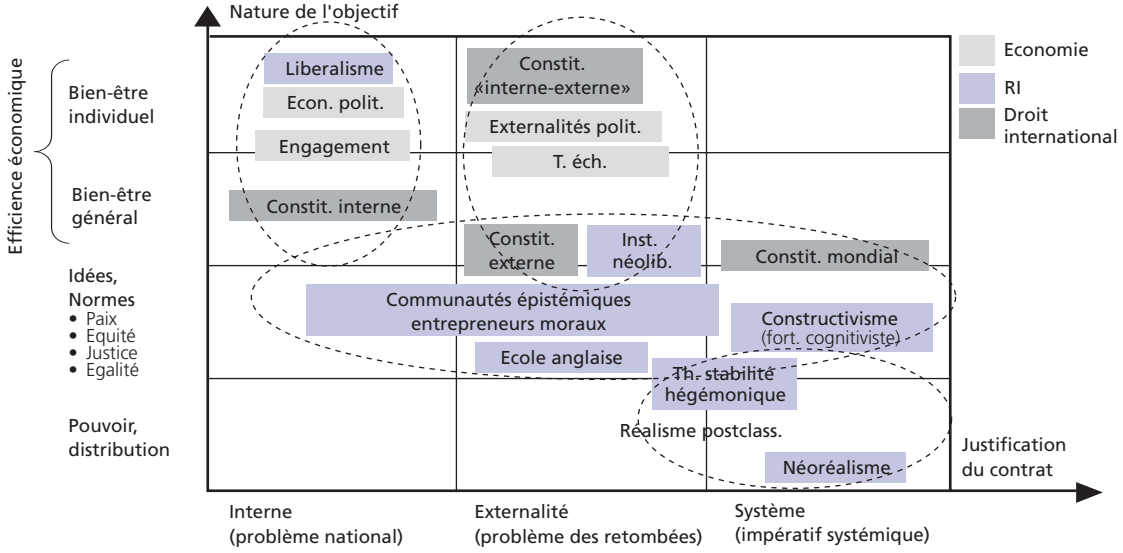
200 Selon l'article 31 de la Convention de Vienne, il faut tenir compte, en même temps que du contexte, de toute pratique ou accord ultérieurs relatifs à la même question et de toute règle pertinente du droit international public applicable entre les parties.

L'axe vertical représente la « nature de l'objectif » visé par le contrat commercial. L'axe horizontal représente la « justification du contrat ».[201] C'est sur l'axe horizontal que la similarité est la plus frappante entre économie, relations internationales et droit international. Les approches des trois disciplines postulent l'existence d'un problème national (interne), ou d'un problème lié à une externalité (retombée) qu'un accord commercial peut aider à résoudre. En outre, plusieurs écoles de pensées spécialistes des relations internationales et du droit invoquent une sorte d'impératif systémique pour expliquer la conclusion d'un contrat. Le contexte international ou la nature du système pousse alors les États à coopérer dans le domaine commercial.

Toutefois, les approches fondées sur l'économie, les relations internationales et le droit sont très différentes dans leur explication des raisons pour lesquelles les pays voudraient coopérer en premier lieu. Alors que les théories économiques (économie politique) supposent que les acteurs cherchent à maximiser l'efficience économique pour un sous-groupe particulier de la société (groupes d'intérêts, décideurs, consommateurs), ou pour la société dans son ensemble (bien-être général), d'autres approches de la coopération internationale font une place centrale à des objectifs autres que l'efficience économique. Certaines théories des relations internationales affirment que les acteurs sont motivés par la recherche du pouvoir militaire ou par le rang du pays dans le système international. Ou encore, certaines explications fondés sur le droit et les relations internationales affirment que ce sont des facteurs non économiques fondés sur des idées ou des idéaux, comme le souci d'égalité ou d'équité ou de paix, qui poussent les pays à coopérer dans le domaine du commerce.

Le tableau qui s'en dégage (représenté par le graphique 2) est le suivant :

Graphique 2
Regroupement des justifications des accords commerciaux



Note: L'abréviation « constit. » signifie « constitutionalisme » et l'abréviation « inst. néolib. » signifie « institutionalisme néolibéral ». « Écon. polit. » est l'abréviation désignant les approches de l'élaboration des politiques commerciales nationales fondées sur l'économie politique.
Source: Compilation des auteurs.

Une façon de grouper les diverses explications des accords commerciaux est illustrée par les ensembles en pointillés dans le graphique 2. On distingue quatre groupes d'explications – qui se chevauchent partiellement – des raisons pour lesquelles les pays peuvent souhaiter coopérer dans le domaine commercial. De haut en bas et de gauche à droite, on voit que le premier groupe postule un problème purement interne qui

[201] Il est important de comprendre que la « justification du contrat » et la « nature de l'objectif visé » sont deux notions distinctes. La première concerne l'intention contractuelle en réponse à la question : « Quel problème un contrat peut-il résoudre ? » ou « Quelle situation la conclusion d'un contrat peut-elle améliorer ? » La seconde porte sur l'objectif qui guide les décisions des acteurs. Elle répond à la question : « Que voulons-nous obtenir par la coopération ? ».

affecte négativement l'efficience économique dans un pays et qu'un contrat international peut aider à résoudre. La théorie libéraliste des relations internationales, l'approche juridique constitutionnaliste interne et les approches de l'économie politique et de l'engagement fondées sur l'économie sont toutes des variantes de ce thème.

Le deuxième groupe d'explications considère que les retombées économiques internationales constituent le principal problème auquel un contrat peut remédier. Les accords commerciaux sont ainsi conclus pour restreindre l'unilatéralisme, puisque les actions d'un pays peuvent nuire au bien-être économique d'autres pays. Un contrat international peut atténuer les problèmes du chacun pour soi. Cette idée de base est (avec quelques variantes et extensions) au centre des approches juridiques constitutionnalistes internes, de l'école de l'institutionnalisme néolibéral basée sur les relations internationales et des théories fondées sur les termes de l'échange et les externalités politiques dans le domaine de l'économie.

Le troisième groupe d'explications des accords commerciaux pourrait être appelé la « voie idéationnelle ». Selon ses tenants, ce sont des objectifs normatifs, non économiques qui guident les actions des responsables de la politique commerciale. Tout comme les motifs économiques ou les motifs de pouvoir ne permettent pas d'expliquer de manière satisfaisante pourquoi le travail des enfants et des prisonniers, le travail servile, le trafic d'êtres humains et le trafic de drogue sont inadmissibles, la pensée économique ne peut pas expliquer pleinement pourquoi des accords commerciaux sont conclus. Les normes et valeurs fondamentales de civilisation, les traditions ancestrales, le sens collectif de l'histoire et de l'humanité et d'autres facteurs idéationnels amènent des personnalités influentes, des groupes clés et des États à conclure des accords commerciaux. Comme on l'a vu dans la sous-section 5, les facteurs idéationnels poussent les pays à accueillir dans le cercle des participants même de petits pays sans importance économique. Les objectifs non économiques des parties contractantes jouent un rôle crucial dans les approches juridiques du constitutionnalisme externe et mondial. Dans le domaine de la littérature sur les relations internationales, on peut trouver des éléments idéationnels dans l'institutionnalisme néolibéral, dans la théorie de la stabilité hégémonique et dans l'idéalisme, mais surtout dans les écoles du constructivisme faiblement et fortement cognitiviste.

Le dernier groupe d'explications peut être qualifié d'arguments de « realpolitik ». Les pays concluent des accords commerciaux, ou s'abstiennent de le faire, pour des raisons de pouvoir et de subsistance (c'est-à-dire d'efficience distributive). Pour paraphraser Clausewitz, pour ceux qui expliquent les accords commerciaux par des motifs de pouvoir, la coopération commerciale est un prolongement de la politique par d'autres moyens.[202] Ainsi, les États s'engagent dans la coopération commerciale parce qu'ils sont forcés de le faire ou pour en retirer un avantage précis en termes de pouvoir (création d'une dépendance, équilibrage, constitution de blocs, etc.). Cette préoccupation pour le pouvoir et la répartition est particulièrement présente dans l'école néoréaliste des relations internationales, mais aussi dans le réalisme postclassique et dans la théorie de la stabilité hégémonique.

L'existence d'autant de théories différentes cherchant à expliquer le même phénomène, à savoir la conclusion d'accords commerciaux internationaux, permet de se demander s'il y a une seule théorie capable d'expliquer la coopération internationale. L'analyse de l'impact de la diversité des nations sur la probabilité de conclure des accords commerciaux différents corrobore l'idée que la conclusion de tels accords est un jeu à motifs mixtes.[203] Un jeu à motifs mixtes a à la fois une dimension interne et externe. Premièrement, un pays est probablement motivé par une série d'objectifs économiques et non économiques (partiellement contradictoires) qu'il veut poursuivre en concluant un accord commercial. Il peut vouloir promouvoir la paix et la stabilité dans sa région, se propulser à un rang dans le système international, attirer l'IED, atténuer l'influence des groupes d'intérêts particuliers ou empêcher des partenaires commerciaux de pratiquer une politique excessive de chacun pour soi, etc. Deuxièmement, on

[202] La citation originale de Carl von Clausewitz est évidemment : « La guerre est un prolongement de la politique par d'autres moyens. » (voir Clausewitz, 1993).

[203] Toutefois, la conception des accords commerciaux comme un jeu à motifs mixtes entre pays souverains est non pas une conclusion mais une théorie. L'analyse faite dans cette section ne permet en aucun cas de réfuter l'affirmation éventuelle qu'il existe une explication dominante unique de la conclusion d'accords commerciaux internationaux.

peut s'attendre à ce que les pays signataires aient des objectifs très hétérogènes. Il est probable que les différents pays auront un ensemble idiosyncratique d'objectifs en matière de coopération commerciale.

Parmi les conclusions pouvant être tirées de l'analyse ci-dessus, la première est que les spécialistes ont encore fort à faire pour fournir une explication holistique des accords commerciaux. Si les explications économiques, politiques et juridiques actuelles permettent d'éclairer certains aspects du jeu de la coopération, elles sont loin de donner une vue d'ensemble. Le travail interdisciplinaire semble constituer une voie de recherche féconde et prometteuse pour l'avenir.[204]

Deuxièmement, étant donné que chaque pays signataire a probablement son propre ensemble pondéré de motifs de coopération, l'équilibre initial de l'accord commercial (le consentement commun indispensable pour la conclusion de tout contrat) peut être difficile à identifier et spécifier de manière détaillée. En outre, les changements d'environnement imprévus, le dynamisme, les chocs futurs et tous les autres facteurs qui ont un impact sur l'équilibre contractuel initial augmentent évidemment la complexité intrinsèque. L'accord commercial initial doit donc être considéré comme un contrat nécessairement incomplet (voir la section C pour plus de détails sur ce point). Deux conséquences en découlent immédiatement. D'une part, les accords commerciaux sont loin d'être des contrats parfaits et dépendent, de ce fait, de la bonne volonté de tous les signataires. Il faut qu'ils aient à tout moment une perception commune de la direction et de la conduite à suivre.[205] D'autre part, les différends commerciaux en sont un résultat inévitable. Le caractère incomplet des accords est source d'ambiguïté, de controverses, de malentendus et d'opportunisme. Pour améliorer un accord et l'adapter à l'avenir, les signataires doivent considérer les différends comme un moyen de clarifier les termes ambigus du traité et les politiques commerciales. Tant qu'ils ne menacent pas le contrat lui-même, les désaccords peuvent être le signe que le système fonctionne et non qu'il est défaillant.

Troisième et dernier point, l'idée que les États ont des raisons hétérogènes de coopérer par le biais d'accords commerciaux devrait être prise en compte dans les négociations commerciales et dans la conduite des relations commerciales. Les négociateurs doivent être conscients du fait que les différents pays concluent des accords commerciaux pour des raisons différentes, qui peuvent leur être propres. En outre, le fait d'être conscient de la diversité des motifs de coopération commerciale permet de mieux comprendre la position de chaque pays à l'égard de la politique commerciale et des négociations en la matière.

[204] Comme exemple de travail interdisciplinaire potentiellement fructueux, on peut mentionner la possibilité de clarifier les fonctions objectives des agents économiques, supposées par les économistes. Les approches économiques des accords commerciaux postulent que les agents maximisent leur utilité de manière rationnelle. Pour être simple, la théorie classique part du principe que l'efficience économique (généralement la maximisation du revenu) est le meilleur indicateur indirect de l'utilité. Les approches juridiques et fondées sur les relations internationales pourraient aider à élargir ce point de vue et à intégrer dans la fonction d'utilité des économistes les préférences non économiques (telles que la paix, l'équité, l'égalité, la légitimité, etc.).

[205] L'intention commune de toutes les parties est généralement exprimée dans le préambule d'un traité, même si c'est à un niveau de généralité qui rend difficile de s'y référer pour interpréter telle ou telle disposition. Néanmoins, le libellé du préambule peut souvent être considéré comme le plus petit commun dénominateur, c'est-à-dire l'élément central de l'intention contractuelle.

BIBLIOGRAPHIE

Abbott, K. et Snidal, D. (1998) 'Why States Act through Formal International Organizations', *The Journal of Conflict Resolution* 42, 1 : 3-32.

Adler, E. (2002) 'Constructivism in International Relations', dans Carlsnaes, W., Simmons, B. et Risse, T. (éds) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, New Delhi : Sage. pp. 95-118.

Aggarwal, V. K. et Dupont, C. (1999) 'Goods, Games and Institutions', *International Political Science Review* 20, 4 : 393-409.

— (2004) 'Collaboration and Coordination in the Global Political Economy', dans Ravenhill, J. (éd.) *Global Political Economy*, Oxford : Oxford University Press. pp. 28-49.

Andriamananjara, S. et Schiff, M. (1999) 'Regional Groupings Among Microstates', *World Bank Policy Research Working Paper Series* No. 1922, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Bagwell, K. (2007) 'Remedies in the WTO : An Economic Perspective', document ronéotypé.

Bagwell, K. et Staiger, R. W. (1999) 'An Economic Theory of GATT', *American Economic Review* 89, 1 : 215-248.

— (2001) 'Strategic Trade, Competitive Industries and Agricultural Trade Disputes' *Economics and Politics* 13, 2 : 113-28.

— (2002) *The economics of the world trading system*, Cambridge : MIT Press.

— (2005) 'Multilateral negotiations, bilateral opportunism and the rules of GATT', *Journal of International Economics* 67 : 268-294.

— (2006) 'What Do Trade Negotiators Negotiate About? Empirical Evidence from the World Trade Organization', *NBER Working Paper* No. 12727.

Bairoch, P. (1976) *Commerce extérieur et développement économique de l'Europe au XIXe siècle,* Mouton, Paris, La Haye : Écoles des hautes études en sciences sociales.

— (1989) 'European Trade Policy, 1815-1914', dans P. Mathias et S. Pollard (éds), *The Cambridge Economic History of Europe*, Volume VIII, The Industrial Economies : The Development of Economic and Social Policies, New York : Cambridge University Press. pp. 1-160.

Baldwin, D. A. (2002) 'Power and International Relations', dans Carlsnaes, W., Simmons, B. et Risse, T. (éds) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, New Delhi : Sage. pp. 177-191.

Baldwin, D. A. (éd.) (1993) *Neorealism and Neoliberalism : The Contemporary Debate*, New York : Columbia University Press.

Baldwin, R. E. (1985) *The Political Economy of US Import Policy*, Cambridge, Massachusetts : MIT Press.

— (1987) 'Politically Realistic Objective Functions and Trade Policy', *Economic Letters* 24 : 287-90.

— (1994) 'Towards an Integrated Europe', Londres : CEPR.

— (1996) 'The Political Economy of Trade Policy : Integrating the Perspective of Economists and Political Scientists', dans Feenstra R. C., Grossman, G. M. et Irwin, D.A. (éds) The Political Economy of Trade Policy, Cambridge : The MIT Press.

— (2006) 'Multilateralising Regionalism : Spaghetti bowls as building bloc on the oath to global free trade', *The World Economy* 29, 11 : 1451-1518.

Baldwin, R. E. et Forslid, R. (2004) 'Trade Liberalization with Heterogenous Firms', *CEPR Discussion Papers* 4635.

Baldwin, R. E. et Robert-Nicoud, F. (2005) 'Juggernaut Model – The Lego Version', document ronéotypé, GIIS.

— (2006) 'Protection for Sale Made Easy', *CEPR Discussion Paper* 5452.

Baldwin, Richard. E. et Baldwin, Robert. E. (1996) 'Alternative approaches to the political economy of endogenous trade liberalization', *European Economic Review* 40 : 775-782.

Baran, P. A. (1967) *The Political Economy of Growth,* New York, NY : Monthly Review Press.

Barbieri, K. (1996) 'Economic Interdependence : A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict?' *Journal of Peace Research* 33, 1 : 29-49.

— (2002) *The Liberal Illusion, Does Trade Promote Peace?*, The University of Michigan Press.

Barbieri, K. et Schneider, G. (1999) 'Globalization and Peace : Assessing New Directions in the Study of Trade and Conflict', *Journal of Peace Research* 36(4), Special Issue on Trade and Conflict. 387-404.

Barnett, M. et Duvall, R. (2005) 'Power in Global Governance', dans Barnett, M. et Duvall, R. (éds) *Power in Global Governance*, Cambridge : Cambridge University Press. pp. 1-33.

Barton, J. H,. Goldstein, J. L., Josling, T. E. et Steinberg, R. H. (2006*) The Evolution of the Trade Regime : Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*, Princeton et Oxford : Princeton University Press.

Baumont, M. (1952) 'Le Commerce depuis le milieu du XIXe siècle. Livres I et II', dans Lacour-Gayet, J. (éd.), *Histoire du Commerce, Tome V*, Paris : Éditions Spid.

Bhagwati, J. (2002) *Free Trade Today,* Princeton, NJ. Princeton : Princeton University Press.

Bhandari, J. S. et Sykes, A. O. (1998) *Economic Dimensions in International Law : Comparative and Empirical Perspectives*, Cambridge : Cambridge University Press.

Bown, C. P. (2004a) 'Trade policy under the GATT/WTO : empirical evidence of the equal treatment rule', *Canadian Journal of Economics* 37, 3 : 678-720.

— (2004b) 'Trade disputes and the implementation of protection under GATT : an empirical assessment', *Journal of International Economics* 62, 2 : 263-294.

— (2004c) 'On the economic success of GATT/WTO dispute settlement', *The Review of Economics and Statistics* 86, 3 : 811-823.

Bown, C. P. et Crowley, M. (2006) 'Policy Externalities : How U.S. Antidumping Affects Japanese Exports to the EU', *European Journal of Political Economy* 22, 3 : 696-714.

— (2007) 'Trade Deflection and Trade Depression', *Journal of International Economics*, à paraître.

Brainard, L. (1994) 'Last One Out Wins : Trade Policy in an International Exit Game', *International Economic Review* 35 : 151-72.

Brainard, L. S. et Verdier, T. (1994) 'Lobbying and Adjustment in Declining Industries', *European Economic Review 38*, 3-4 : 586.

Broda, C., Limao, N. et Weinstein, D. (2006) 'Optimal tariffs : the evidence', *NBER Working Paper* No. 12033, Washington, D.C. : National Bureau of Economic Research.

Brooks, S. G. (1997) 'Dueling Realisms' *International Organization* 51, 3 : 445-477.

Bull, H. (1977) *The Anarchical Society.* Londres, Royaume-Uni : Macmillan.

Bull, H. et Watson, A. (éds) (1984) *The Expansion of International Society,* Oxford, Royaume-Uni : Oxford University Press.

Buzan, B. (2004) *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, Cambridge : Cambridge University Press.

Carmichael, C. (1987) 'The Control of Export Credit Subsidies and its Welfare Consequences', *Journal of International Economics* 23 : 1-19.

Carr, E. H. (1939) *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, New York, NY : Harper and Row.

Cass, D. Z. (2005) *The Constitutionalization of the WTO,* Oxford, UK : Oxford University Press.

Chang, W. et Winters, A. L. (2001) 'How Regional Blocs Affect Excluded Countries : The Price Effects of MERCOSUR', *American Economic Review* 92, 4 : 889-904.

Charnovitz, S. (2004) 'The WTO and Cosmopolitics', *Journal of International Economic Law* 7, 3 : 675-682.

Chase-Dunn, C. (1998) *Global Formation : Structures of the World-Economy,* 2nd ed. Lanham, MD : Rowman and Littlefield.

Checkel, J. T. (1998) 'The Constructivist Turn in International Relations Theory', *World Politics* 50, 2 : 324-348.

Clausewitz, C. von. (1993) On War, Howard, M.E. et Paret, P. (éds). Princeton : Princeton University Press.

Committee on Industry and Trade (1925) *Survey of Overseas Markets.* (Balfour Report), Londres.

Conybeare, J. A. C. (1984) Public Goods, Prisoners' Dilemma and the International Political Economy. *International Studies Quarterly* 28, 1 : 5-22.

Corden, M. (1997) *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford : Oxford University Press.

Dam, K. W. (1970) *The GATT : Law and International Economic Organization*, Chicago : The University of Chicago Press.

Dixit, A. (1987) Strategic aspects of trade policy, in T.F. Bewley (ed.) *Advances in economic theory : fifth world congress*, New York : Cambridge University Press.

Dobson, J (1976) *Two Centuries of Tariffs. The Background and Emergence of the United States Tariff Commission*, Washington, D.C. : US International Trade Commission.

Downs, G. W. et Rocke, D. M. (1995) *Optimal Imperfection? Domestic Uncertainty and Institutions in International Relations*, Princeton : Princeton University Press.

Drake, W. J et Nicolaïdis,K. (1992) 'Ideas, Interests and Institutionalization : 'Trade in Services' and the Uruguay Round' dans Haas, P.M. (éd.) *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Columbia : University of South Carolina Press. pp. 37-100.

Dunoff, J. L. et Trachtman, J. P. (1999) 'Economic Analysis of International Law', *Yale Journal of International Law* 24, 1 : 1-59.

Dupont, C., Beverelli, C. et Pézard, S. (2006) 'Learning in Multilateral Trade Negotiations : Some Results from Simulation from Developing Countries', dans Odell, J.S (éd.) *Negotiating Trade : Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Cambridge : Cambridge University Press. pp. 145-174.

Eaton, J. et Kortum, S. (2002) 'Technology, Geography and Trade', *Econometrica* 70, 5 : 1741-1780.

Eschenbach, F. et Hoekman, B. (2006) 'Services Policies in Transition Economies : on the EU and WTO as commitment mechanisms', *World Trade Review* 5, 3 : 415-443.

Ethier, W. J. (2001) 'Punishments and Dispute Settlement in Trade Agreements', *PIER Working Paper* 01-21.

— (2001a) 'Theoretical problems in negotiating trade liberalization', *European Journal of Political Economy* 17 : 209-232.

— (2004) 'Political externalities, Non-discrimination, and a Multilateral World', *Review of International Economics* 12, 3 : 303-320.

— (2006) 'The theory of trade policy and trade agreements : a critique', *PIER Working Paper* No. 06-013, Philadelphia : Penn Institute for Economic Research.

Evans, P. B., Jacobson, H. K. et Putnam, R. D. (1993) *Double-Edged Diplomacy : International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, Los Angeles, Londres : University of California Press.

Evans, T. et Wilson, P. (1992) 'Regime Theory and the English School of International Relations : A Comparison', *Millenium : Journal of International Studies* 21, 3 : 330.

Falvey, R., Greenway, D. et Yu, Z. (2004) 'Intra-industry Trade Between Asymmetric Countries with Heterogeneous Firms', *Leverhulme Centre for Research on Globalization Economic Policy Working Paper* No. 2004/5.

Fearon, J. D. (1998) 'Bargaining, Enforcement, and International Cooperation', *International Organization* 52, 2 : 269-305.

Finnemore, M. (1996) *National Interests in International Society*, Ithaca et Londres : Cornell University Press.

Finnemore, M. et Sikkink, K. (1998) 'International Norm Dynamics and Political Change', *International Organization* 52, 4 : 887-918.

Frank, A. G. (1969) *Capitalism and Underdevelopment in Latin America : Historical Studies of Chile and Brazil,* New York, NY : Monthly Review Press.

Frieden, J. (2006) *Global Capitalism. It Fall and Rise in the Twentieth Century,* New York : W.W. Norton.

Gardner, R. N. (1980) *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective : The Origins and the Prospects of our International Economic Order*, New York : Columbia University Press.

Gawande K. et Bandyopadhyay, U. (2000) 'Is Protection for Sale? Evidence of the Grossman-Helpman Theory of Endogenous protection', *Review of Economics and Statistics* 82, 1 : 139-152.

Gerhart, P. (2003) 'The Two Constitutional visions of the World Trade Organization', *Pennsylvania Journal of International Economic Law* 24, 1 : 1-74.

Gilpin, R. (1987) *The Political Economy of International Relations*, Princeton : Princeton University Press.

Goldberg, P. K. et Maggi, G. (1999) 'Protection for Sale and Empirical Investigation', *American Economic Review* 84, 4 : 1135-1155.

Goldstein, J (1993) 'Creating the GATT Rules : Politics, Institutions, and American Policy', dans Ruggie, J.G. (éd.) *Multilateralism Matters : The Theory and Praxis of an Institutional Form,* New York : Columbia University Press. pp. 201-232.

— (1996) 'International Law and Domestic Institutions : Reconciling North American "Unfair Trade Laws', *International Organization* 50 : 541-64.

— (1998) 'International Institutions and Domestic Politics : GATT, WTO, and the Liberalization of International Trade', dans Krueger, A.O. (éd.) *The WTO As An International Organization*, Chicago et Londres : The University of Chicago Press. pp. 133-152.

Goldstein, J. et Gowa, J. (2002) 'US National Power and the Postwar Trading Regime', *World Trade Review* 1, 2 : 153-170.

Goldstein, J. et Keohane, R. O. (éds) (1993) *Ideas and Foreign Policy*, Ithaca : Cornell University Press.

Gourevitch, P. (2002) 'Domestic Politics and International Relations', dans Carlsnaes, W., Simmons, B. et Risse, T. (éds) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, New Delhi : Sage. pp. 309-328.

Gowa, J. (1989) 'Bipolarity, Multipolarity, and Free Trade', *American Political Science Review* 83, 4 : 1245-1256.

Gowa, J. et Mansfield, E. D. (1993) 'Power Politics and International Trade', *American Political Science Review* 87, 2 : 408-420.

— (2004) 'Alliances, Imperfect Markets, and Major-Power Trade'. *International Organization* 58, 4 : 775-805.

Grieco, J. M. (1988) 'Anarchy and the Limits of Cooperation : A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism', *International Organization* 42, 3 : 485-507.

— (1990) *Cooperation among Nations : Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca : Cornell University Press.

Grieco, J. M. et Ikenberry, G.J. (2003) *State Power and World Markets : The International Political Economy*, New York et Londres : W.W. Norton and Company.

Gros, D. (1987) 'A note on the optimal tariff, retaliation and the welfare loss from tariff wars in a framework with intra-industry trade', *Journal of International Economics* 23 : 357-367.

Grossman, G. et Maggi, G. (1998) 'Free Trade versus Strategic Trade : A Peak into Pandora's Box', dans R. Soto, R. Ramachandran et K. Mino (éds) *Global Competition and Integration,* Dordrecht : Kluwer Academic.

Grossman, G. M. et Helpman, E. (1994) 'Protection for Sale', *American Economic Review* 84, septembre : 833-50.

— (1995a) 'Trade War and Trade Talks', *Journal of Political Economy* 103 : 675-708.

— (1995b) 'The Politics of Free Trade Agreements', *American Economic Review* 85 : 667-90.

— (2001) *Special Interest Politics*, Cambridge, MA : MIT Press.

Gruber, L. (2000) *Ruling the World : Power Politics and the Rise of Supranational Institutions,* Princeton : Princeton University Press.

Gruenspecht, H. K. (1988) 'Dumping and Dynamic Competition', *Journal of International Economics* 25 : 225-48.

Guzzini, G. (2002) 'A Reconstruction of Constructivism in International Relations', *European Journal of International Relations* 6, 2 : 147-182.

Haas, E.B. (1990) *When Knowledge is Power : Three Models of Change in International Organizations*, Berkely, Los Angeles, Londres : University of California Press.

Haas, P. M (1992) 'Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination', dans Haas, P.M. (éd.) *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Columbia : University of South Carolina Press. pp. 3-35.

Haggard, S. et Simmons, B.A. (1987) 'Theories of International Regimes', *International Organization* 41, 3 : 491-517.

Harms, P., Mattoo, A. et Schuknecht, L. (2003) 'Explaining liberalization commitments in financial services trade', *World Bank Policy Research Paper* 2999.

Hasenclever, H., Mayer P. et Rittberger V. (1997) *Theories of International Regimes*, Cambridge : *University Press*.

— (2000) 'Integrating Theories of International Regimes', *Review of International Studies* 26, 1 : 3-33.

Hillman, A. et Ursprung, H. W. (1988) 'Domestic Politics, Foreign Interests and International Trade Policy', *American Economic Review* 78, 4 : 729-45.

Hirschman, A. O. (1980) *National Power and the Structure of Foreign Trade* (première publication en 1945), édition complétée, Berkeley, CA : University of California Press. pp. v-52.

Holsti, K. J. (2004) *Taming the Sovereigns : Institutional Change in International Politics*, Cambridge : Cambridge University Press.

Horowitz, S. (2004) 'Reversing Globalization : Trade policy consequences of World War I', *European Journal of International Relations* 10, 1 : 33-59.

Howse, R. et Nicolaidis, K. (2001). 'Legitimacy and Global Governance : Why Constitutionalizing the WTO is a Step too Far', dans Porter, R. B. et al. (éds), *Efficiency, Equity, Legitimacy : The Multilateral Trading System at the Millennium,* Washington, D.C. : Brookings Institution Press.

Hudec, R. E. (1993) 'Circumventing Democracy : The Political Morality of Trade Negotiations', *N.Y.U. Journal of International Law & Politics* 25 : 311-322.

Hull, C. (1948) *The Memoirs of Cordell Hull,* Londres : Hodder and Stoughton.

Ikenberry, G .J. (2001) *After Victory : Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton et Oxford : Princeton University Press.

Ikenberry, G. J., Lake, D. A., et Mastanduno, M. (1989) 'The State and American Foreign Economic Policy', *International Organization* 42, 1 : 1-14.

Ikenberry, J. G. et Kupchan, C. A.(1990) 'Socialization and Hegemonic Power', *International Organization* 44, 3 : 283-315.

Irwin, D. A. (1993) 'Multilateral and Bilateral Trade Policies in the World Trading System : An Historical Perspective', dans de Melo, J. et Panagariya, A. (éds) *New Dimensions in Regional Integration*, New York : Cambridge University Press. pp. 90-119.

— (1996) *Against the Tide : Intellectual History of Free Trade,* Princeton, NY : Princeton University Press.

— (1998) The Smoot-Hawley Tariff : A Quantitative Assessment, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. LXXX.

Jackson, J. H. (1969) *World Trade and the Law of GATT,* New York : Bobbs-Merrill.

Jawara, F. et Kwa, A. (2004). *Behind the Scenes at the WTO : The Real World of International Trade Negotiations : Lessons of Cancun,* 2ème édition, Londres et New York : Zed Books (distribué par Palgrave, New York).

Johnson, H. G. (1953-1954) 'Optimum tariffs and retaliation', *The Review of Economic Studies* 21, 2 : 142-153.

Kapstein, E. (2003) 'Two Dismal Sciences Are Better Than One Economics and the Study of National Security, A Review Essay', *International Security* 27, 3 : 158-187.

Keohane, R. O. (1984) *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Prionceton : Princeton University Press.

— (1993) 'Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War', dans Baldwin, D. A. (éd.) *Neorealism and Neoliberalism : The Contemporary Debate*, New York : Columbia University Press. pp. 269-300.

— (2002) *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Londres et New York : Routledge.

— (2005) *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy* (nouvelle préface de l'auteur), Princeton et Oxford : Princeton University Press.

Kindleberger, C. P (1989) 'Commercial Policy between the Wars', dans Mathias, P. et Pollard, S. (éds), *The Cambridge Economic History of Europe*, Volume VIII, The Industrial Economies : The Development of Economic and Social Policies, New York : Cambridge University Press. pp. 161-196.

— (1973) *The World in Depression*, *1929-1939*, Berkely : University of California Press.

— (1975) 'The Rise of Free Trade in Western Europe,1820-1875', dans *The Journal of Economic History*, Volume XXXV.

Krasner, S. D. (1976) 'State Power and the Structure of International Trade', *World Politics* 28, 2 : 317-347.

— (1983) 'Structural Causes and Regime Consequences : Regimes as Intervening Variables', dans Krasner, S. D. (éd.) *International Regimes*, Ithaca et Londres : Cornell University Press.

— (1991) 'Global Communications and National Power : Life on the Pareto Frontier', *World Politics* 43 : 336-366.

— (1999) *Sovereignty : Organized Hypocrisy,* Princeton : Princeton University Press.

Kratochwil, F. V (1989) *Rules, Norms, and Decisions : On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge : Cambridge University Press.

Kratochwil, F. V. et Ruggie, J.G (1986) 'International Organization : A State of the Art on an Art of the State', *International Organization* 40, 4 : 753-775.

Krishna, P. et Mitra, D. (1999) 'Reciprocated Unilateralism : A political Economy Perspective', document ronéotypé, Brown University.

— (2005) 'Reciprocated Unilateralism in Trade Policy' *Journal of International Economics* 65, 2 : 461-487.

Kydland, F. E. et Prescott, E. C. (1977) 'Rules Rather Than Discretion : The Inconsistency of Optimal Plans', *Journal of Political Economy* 85, 3 : 473-91.

Lake, D. (1993) 'Leadership, Hegemony, and the International Economy : Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?', *International Studies Quarterly* 37 : 459-489.

Lal, D. (2006) *Reviving the Invisible Hand*, Princeton : University Press.

Lamy, P. (2001) 'Harnessing globalisation : do we need cosmopolitics?', exposé à la *London School of Economics* le 1er février 2001. Adresse consultée (6 février 2007) : http ://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2004/october/tradoc_119391.pdf.

Lang, A. T. F. (2006) 'Reconstructing Embedded Liberalism : John Gerard Ruggie and Constructivist Approaches to the Study of the International Trade Regime', *Journal of International Economic Law* 9, 1 : 81-116.

Lapan, H. E (1988) 'The Optimal Tariff, Production Lags and Time Consistency', *American Economic Review* 78, 3 : 395-401.

Lavergne, R. P. (1983) *The Political Economy of US Tariffs : An Empirical Analysis*, Toronto : Academic Press.

Lewis, A. (1981) The Rate of Growth of World Trade, 1830-1973, dans Grossmann et Lundberg (éd.) *The World Economic Order. Past and Prospects*.

Liepmann, H. (1938) *Tariff Levels and the Economic Unity of Europe*, Londres : G. Allen & Unwin.

Limão, N. (2005) 'Preferential agreements as stumbling blocks for multilateral trade liberalization – evidence for the U.S.', *CEPR Discussion Paper* No. 4884, Londres : Centre for Economic Policy Research.

— (2006) 'Preferential Trade Agreements as Stumbling Blocks for Multilateral Trade liberalization : Evidence for the United State', *American Economic Review* 96, 3 : 896-914.

Mac Callum, P. (2004) 'Protection for Sale and Trade Liberalization : an Empirical Investigation', *Review of International Economics* 12, 1 : 81-94.

Maddison, A. (1962) 'Growth and Fluctuation in the World Economy, 1870-1960', *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 61, juin.

— (2001) *The World Economy : A Millennial Perspective*, Paris : OCDE.

Magee, S. P., Brock, W. A. et Young, L. (1989) 'Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory : Political Economy in General Equilibrium', Cambridge : Cambridge University Press.

Magelby, D. B. et Nelson, C. J. (1990) 'The Money Case : Congressional Campaign Finance Reform', Washington, D.C. : Brooking Institution.

Maggi, G. et Rodriguez-Clare, A. (1998) 'The Value of Trade Agreements in the Presence of Political Pressures', *Journal of Political Economy* 106, 3 : 574-601.

— (2007) 'A political Economy Theory of Trade Agreements', *American Economic Review*, à paraître.

Mansfield, E. D. et Bronson, R. (1997) 'Alliances, Preferential Trading Arrangements, and International Trade', *American Political Science Review* 91, 1 : 94-107.

Mansfield, E. D. et Reinhardt, E. (2003) 'Multilateral Determinants of Regionalism : The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements', *International Organization* 57, 3 : 829-862.

Mansfield, E. D., Milner, H. V. et Rosendorff, B. P. (2002). 'Why Democracies Cooperate More : Electoral Control and International Trade Agreements', *International Organization* 56, 3 : 477-513.

Martin, L. L. (1993) 'The Rational State Choice of Multilateralism', dans Ruggie, J.G. (éd.) *Multilateralism Matters : The Theory and Praxis of an Institutional Form,* New York : Columbia University Press. pp. 91-121.

Martin, L. L. et Simmons, B. A. (1998) 'Theories and Empirical Studies of International Institutions', *International Organization* 52, 4 : 729-775.

Martin, P., Mayer, T. et Thoenig, M. (2005) 'Make Trade not War?', *CEPR, Discussion Paper Series* No. 5218.

Maskin, E. et Newberry, D. (1990) 'Disadvantageous Oil Tariffs and Dynamic Consistency', *American Economic Review* 80 : 143-56.

Matsuyama, K. (1990) 'Perfect Equilibria in a Trade Liberalization Game', *American Economic Review* 80 : 480-492.

Mavroidis, P. (2007) *Trade in Goods*, Oxford, UK : Oxford University Press (à paraître).

Mayer, W. (1984) 'Endogenous Tariff Formation', *American Economic Review* 74 : 970-85.

— (1994) 'Optimal Pursuit of Safeguard Actions Over Time', dans A. Deardoff et R. Stern (éds) *Analytical and Negotiating Issues in the Global Trading System*, Ann Arbor : University of Michigan Press.

McGinnis, J. O. et Movsesian, M. L. (2000) 'The World Trade Constitution', *Harvard Law Review* 114 : 511-605.

McLaren, J. (1997) 'Size, Sunk Costs and Judge Bowker's Objection to Free Trade', *American Economic Review* 87 : 400-20.

— (2002) 'A Theory of Insidious Regionalism', *Quarterly Journal of Economics* 117, 2 : 571-608.

Mearsheimer, J. J. (1995) 'The False Promise of International Institutions', *International Security* 19, 3 : 5-49.

Melitz, M. J. (2003) 'The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocation and Aggregate Industry Productivity', *Econometrica* 71, 6 : 1695-1725.

Mill, J. S. (1844) *Essays on some unsettled questions of political economy*, Londres : Parker.

Miller, J. N. (2000) 'Origins of the GATT : British resistance to American multilateralism', *Cambridge University Jerome Levy Economics Institute at Bard College, Working Paper* No. 318.

Milner, H. V. (1988) *Resisting Protectionism : Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton, NJ : Princeton University Press.

— (1998) *Interests, Institutions and Information : Domestic Politics and International Relations*, Princeton : Princeton University Press.

— (2002) 'International Trade', dans Carlsnaes, W., Simmons, B. et Risse, T. (éds) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, New Delhi : Sage. pp. 448-461.

Milner, H. V. et Rosendorff, B. P. (1997) 'Democratic Politics and International Trade Negotiations : Elections and Divided Government as Constraints on Trade Liberalization', *Journal of Conflict Resolution* 41, 1 : 117-46.

Mitra, D. (1999) 'Endogenous Lobby Formation and Endogenous Protection : A Long-Run Model of Trade Policy Determination', *American Economic Review* 89 : 1116-34.

Mitra, D., Thomakos, D. D. et Ulubasoglu, M. A. (2002) 'Protection for Sale in a Developing Country : Democracy versus Dictatorship', *Review of Economics and Statistics* 84, 3 : 497-508.

Moravcsik, A. (1997) 'Taking Preferences Seriously : A Liberal Theory of International Politics', *International Organization* 51, 4 : 513-553.

— (1998) *The Choice for Europe : Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, Londres : Cornell University Press.

Morgenthau, H. (1948) *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace,* New York, NY : Knopf.

Morrow, J. D. (1994) 'Modeling the Forms of International Cooperation : Distribution Versus Information', *International Organization* 48, 3 : 387-423.

— (1997) 'When Do 'Relative Gains' Impede Trade?', *Journal of Conflict Resolution* 41, 1 : 12-37.

Nations Unies (1970) *Annuaire statistique 1969*, New York : Nations Unies.

Nolde, B. (1932) *La clause de la nation la plus favorisée et les tarifs préférentiels*, Académie de droit international, Recueil de cours, Tome 39.

Norbohm, J. O. (1962) *International Trade Statistics 1900-1960* (document non publié du Bureau de statistique des Nations Unies), New York.

Odell, J. (1990) 'Understanding International Trade Policies : An Emerging Synthesis', *World Politics* 43 (octobre) : 139-167.

Odell, J. et Sell, S. (2006) 'Reframing the Issue : The Coalition on Intellectual Property and Public Health in the WTO, 2001' dans Odell, J. (éd.) *Negotiating Trade : Developing Countries in the WTO and NAFTA*. New York, NY : Cambridge University Press.

O'Rourke, K. (2007*) Power and Plenty : Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*. À paraître, automne 2007, Princeton University Press.

O'Rourke, K. et Williamson, J. (1999) *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth Century Atlantic Economy,* Cambridge MA : MIT Press.

Ostrom, E. (2003) 'How types of goods and property rights jointly affect collective action', *Journal of Theoretical Politics* 15, 3 : 239-270.

Pauwelyn, J. (2006) 'Optimal Protection of International Law : Navigating between « European Absolutism » et « American Voluntarism », document ronéotypé. Adresse consultée (6 février 2007) : http ://www.law.duke.edu/fac/pauwelyn/pdf/optional_protection.pdf.

Penrose, E. F. (1953) *Economic Planning for the Peace.* Princeton, NJ : Princeton University Press

Petersmann, E.-U. (1986) 'Trade Policy as a Constitutional Problem. On the 'Domestic Policy Functions' of International Trade Rules', *Aussenwirtschaft* 41 : 405-439.

— (1995) 'The Transformation of the World Trading System Through the 1994 Agreement Establishing the World Trade Organization', *European Journal of International Law* 6 : 1-61.

— (1998) 'From the Hobbesian International Law of Coexistence to Modern Integration Law : The WTO Dispute Settlement System', *Journal of International Economic Law* 1 : 175-198.

— (2005) 'Addressing Institutional Challenges to the WTO in the New Millennium : A Longer-Term Perspective', *Journal of International Economic Law* 8, 3 : 647-665.

— (2006) 'Multilevel Trade Governance in the WTO Requires Multilevel Constitutionalism', dans Joerges, C. et Petersmann, E.-U. : *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation*, Hart Publishing, Portland, OR.

Polachek, S. W. (1992) 'Conflict and Trade : An Economic Approach to Political Interactions', dans Isard W. et C.H. Anderton (éds) *Economics of Arms Reduction and the Peace Process*, Amsterdam : North-Holland.

— (1997) 'Why Democracies Cooperate More and Fight Less : The Relationship Between International Trade and Cooperation', *Review of International Economics* 5, 1 : 295-309.

Pomfret, R (1997) *The Economics of Regional Trading Arrangements,* Oxford : Clarendon Press.

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

Powell, R. (1991) 'Absolute Gains and Relative Gains in International Relations Theory', *American Political Science Review* 85, 4 : 1303-1320.

Putnam, R. D. (1988) 'Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games', *International Organization* 42, 3 : 427-60.

Rappard, W. (1938) *Post-War Efforts For Freer Trade,* Geneva Studies, Volume IX, No. 2, Genève.

Ravenhill, J. (éd.) (2005) *Global Political Economy*, Oxford, UK : Oxford University Press.

Regan, D. (2006) 'What Are Trade Agreements For? – Two Conflicting Stories Told by Economists, With a Lesson for Lawyers', *Journal of International Economic Law* 9, 4 : 951-988.

Reus-Smit, C. (1997) 'The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions', *International Organization* 51, 4 : 555-589.

Riedel, J. C. (1977) 'Tariff Concessions in the Kennedy Round and the Structure of Protection in West Germany : An econometric Assessment', *Journal of International Economics* 7 : 133-43.

Rittberger, V. (1993) 'Research on International Regimes in Germany : The Adaptive Internalization of an American Concept', dans Rittberger, V. (éd.) *Regime Theory and International Relations*, Oxford : Clarendon Press. pp. 3-22.

Rodrik, D. (1995) 'Political Economy of Trade Policy', dans Grossman, G. et Rogoff, K. (éds) *Handbook of International Economics*. Amsterdam : New Holland. pp. 457-1494.

Ruggie, J. G. (1982) 'International Regimes, Transactions, and Change : Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order', *International Organization*, 36, 2 : 379-415.

— (1983) 'International Regimes, Transactions and Change : Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order', dans Krasner, S.D. (éd.) *International Regimes*, Ithaca et Londres : Cornell University Press. pp. 195-231.

— (1998) *Constructing the World Polity : Essays on International Institutionalization*, Londres et New York : Routledge.

Ruggie, J. G. (éd.) (1993) *Multilateralism Matters : The Theory and Praxis of an Institutional Form,* New York : Columbia University Press.

Sandler, T. (1992) *Collective Action. Theory and Applications*, Ann Arbor : University of Michigan Press.

Schermers, H. et Blokker, N. (1995) *International Institutional Law : Unity Within Diversity.* 3rd rev. edition, Cambridge, MA : Kluwer Law International.

Shaffer, G. (2005) 'Power, Governance, and the WTO : A Comparative Institutional Approach', dans Barnett, M. et Duvall, R. (éds) *Power in Global Governance*, Cambridge : Cambridge University Press. pp. 130-160.

Shirono, K. (2003) 'Are WTO tariff negotiations reciprocal? an analysis of tariff liberalization', document ronéotypé, Columbia University.

Simmons, B. A. et Martin, L. L. (2002) 'International Organizations and Institutions', dans Carlsnaes, W., Simmons, B. et Risse, T. (éds) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, New Delhi : Sage. pp. 192-211.

Snidal, D. (1985) 'The Limits of Hegemonic Stability Theory', *International Organization* 39, 4 : 579-614.

— (1991) 'Relative Gains and the Pattern of International Cooperation', *American Political Science Review* 85, 3 : 701-726.

— (1997) 'International Political Economy Approaches to International Institutions', dans Bhandari, J.S. et Sykes, A.O. *Economic Dimensions in International Law : Comparative and Empirical Perspectives*, Cambridge : Cambridge University Press. pp. 477-512.

— (2002) 'Rational Choice and International Relations', dans Carlsnaes, W., Simmons, B. et Risse, T. (éds) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, New Delhi : Sage. pp. 73-94.

Snyder, J. M. Jr (1990) 'Campaign Contributions as Investments : The US House of Representatives, 1980-86', *Journal of Political Economy* 98 : 1195-1227.

Société des Nations (1927) Section économique et financière, Conférence économique internationale, Documentation, "Taux indices des tarifs", Genève.

— (1942) Département économique, financier et du transit, "La politique commerciale entre les deux guerres. Proposition internationales et politiques nationales", Genève.

— (1945) Rapport des Comités économique et financier, « La politique commerciale dans le monde d'après guerre ». Numéro officiel : C.31.M.31.1945.II.A (avril 1945).

Staiger, R. W. (2004) 'Report on the international trade regime for the international task force on global public goods'. Adresse consultée (22 février 2007) : http ://www.gpgtaskforce.org/ uploads/files/200.pdf.

— (2006) 'Review of Behind the Scenes at the WTO : the Real World of International Trade Negotiations : Lessons of Cancun', *Journal of Economic Literature* XLIV : 428-442.

Staiger, R. W. et Tabellini, G. (1987) 'Discretionary Trade Policy and Excessive Protection' *American Economic Review* 77, 5 : 823-837.

— (1989) 'Rules and Discretion in Trade Policy', *European Economic Review* 33 : 1265-77.

— (1999) 'Do GATT Rules Help Governments Make Domestic Commitments?', *Economics and Politics* 11, 2 : 109-144.

Stein, A. (1983) 'Coordination and Collaboration Regimes in an Anarchic World', dans Krasner, S.D. (éd.) *International Regimes*, Ithaca et Londres : Cornell University Press. pp. 115-140.

Steinberg, R. H. (2002) 'Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO', *International Organization* 56, 2 : 339-374.

Strange, S. (1982) 'Cave! Hic Dragones : A Critique of Regime Analysis', *International Organization 36,* 2 : 479-496.

Sykes, A. O. (1999) 'International Trade', dans B. Bouckaert et G. de Geest (éds.), *Encyclopedia of Law and Economics.* Ghent : Edward Elgar, University of Ghent, Chapter 5910, pp. 1114-32.

Tarullo, D. (2002) 'Book Review : The EU and the WTO : Legal and Constitutional Issues', *Journal of International Economic Law* 5, 4 : 941-943.

Thorn, G. (1970) 'Développement économique et obstacles au commerce international au XIXe siècle', dans *Revue de l'Institut de sociologie* n° 3 : 497-517, Université de Bruxelles.

Tornell, A. (1991) 'Time Inconsistency of Protectionists Programs', *Quarterly Journal of Economics*, 106, août : 963-74.

Torrens, R. (1844) *The budget : on commercial policy and colonial policy*, Londres : Smith, Elder.

Tosini, S. C. et Tower, E. (1987) 'The Textile Bill of 1985 : The Determinants of Congressional Voting Patterns', *Public Choice* 54, 1 : 19-25.

Trefler, D. (1993) 'Trade Liberalization and The Theory of Endogenous Protection : An Econometric Study of US Import Policy', *Journal of Political Economy* 101 : 138-60.

Tumlir, J. (1985) 'Conception of the International Economic and Legal Order', *World Economy* 8 : 85-87.

Wallerstein, I. (1974) *The Modern World-System : Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century,* New York, NY : Academic Press.

Waltz, K. (1954) *Man, State, and War : A Theoretical Analysis*, New York, NY : Columbia University Press.

Wendt, A. (1999) *Social Theory of International Politics,* Cambridge : Cambridge University Press.

Whalley, J. (1985) *Trade liberalization among major trading areas*, Cambridge : MIT Press.

Williams, J. (1947) 'Economic lessons of two world wars', *Foreign Affairs*, octobre.

Wolfe, R. (2006) 'New Groups in the WTO Agricultural Trade Negotiations : Power, Learning and Institutional Design', *CATPRN Commissoned Paper* CP 2006-2.

Woodruff, W. (1971) 'The emergence of an international economy 1700-1914', dans Cipolla (éd.) *The Fontana Economic History of Europe* 4 : 662.

Young, O. R. (1999) *Governance in World Affairs*, Ithaca et Londres : Cornell University Press.

C LA CONCEPTION DES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

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

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

1. LE RÔLE DES INSTITUTIONS

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

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

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

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

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

[2] Voir Staiger (1995).

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

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

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

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

Hypothèse i) – Théorie des jeux:
Le « jeu commercial » est modelisé sous la forme du dilemme du prisonnier répété à l'infini faisant intervenir des acteurs de force égale (symétriques).[5]

Hypothèse ii) – Dissuasion mutuelle maximale:
La coopération se poursuit parce que les parties se menacent mutuellement de sanctionner toute défection en cessant définitivement de coopérer en revenant à la non-coopération (protectionnisme).

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

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

---

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

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

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

Hypothèse v) – Rationalité :
Tous les joueurs (négociateurs) sont pleinement rationnels et éclairés. Ils cherchent à maximiser l'utilité dans leur intérêt, en regardant vers l'avenir.[6]

Hypothèse vi) – Coûts de transaction nuls :
Les négociations, les échanges commerciaux et les différends n'entraînent aucun coût ni aucune friction.[7]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[13] Les premiers travaux sur les coûts de transaction sont ceux de Coase (1937) et de Williamson (1979, 1975).

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

L'institution en tant que dépositaire d'informations

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

L'institution en tant que facilitateur des échanges

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nécessité d'un collecteur d'informations

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

Nécessité d'un arbitre qui calcule des dommages

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

---

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

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

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

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

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

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

Nécessité d'un juge

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

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

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

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

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

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

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

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

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

v) Résumé : l'économie des institutions

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

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

c) Approches non économiques des institutions formelles

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

i) Insuffisance relative de la recherche sur les organisations internationales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Médiation de la coopération entre partenaires hétérogènes

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

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

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

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

Gestion des activités de fond dans la durée

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

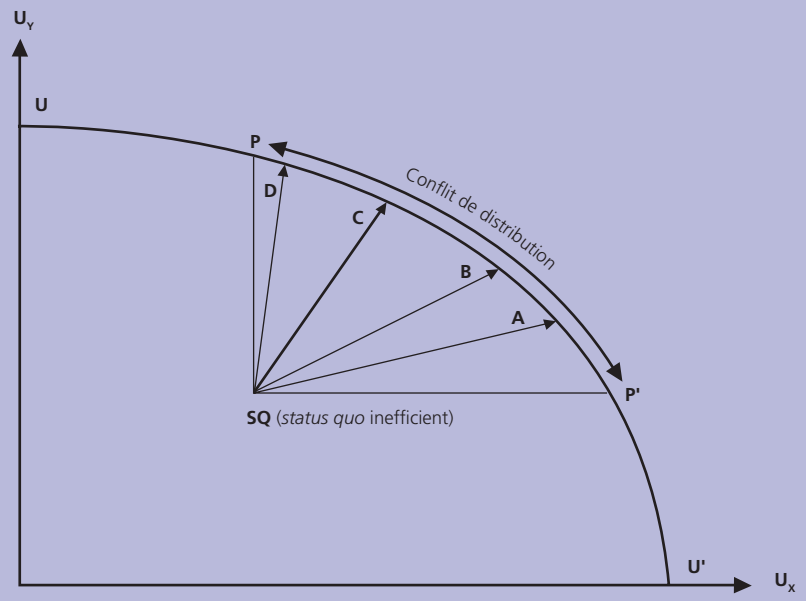
Encadré 5 : Le rôle des organisations internationales dans la recherche du sentier d'équilibre

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

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

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

Conflit de distribution dans un accord de coopération



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

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

Centralisation des activités (soutien du régime)

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

Surveillance et maintien de l'équilibre

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

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

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

Évolution du régime

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

négociations entre les gouvernements Membres. Toutefois, la façon dont les Membres utilisent ce cadre de négociation en fait plus un bien privé.[39]

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

La coopération commerciale est-elle un bien de club ?

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

L'Organisation est-elle un bien de club ?

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

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

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

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

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

d) Résumé : le rôle des institutions

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

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

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

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

2. LA LIBÉRALISATION COMMERCIALE

a) La libéralisation réciproque

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

i) La libéralisation réciproque dans le cadre multilatéral

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

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

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

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

---

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

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

47 Voir Barton et al. (2006), page 39.

48 Voir Finger (2005), page 30.

Encadré 7: Dispositions des accords multilatéraux relatives à la libéralisation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ii) La libéralisation réciproque dans les accords commerciaux régionaux

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

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

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

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

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

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

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

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

i) Le principe NPF avant le GATT

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

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

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

ii) La justification économique du principe NPF

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

[51] Voir US Committee on Finance (1973), The Most Favoured Nation, Executive Branch GATT study, No. 9.

[52] Voir Horn et Mavroidis (2001).

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

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

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

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

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

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

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

Le principe NPF et le processus de négociation

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

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

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

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

[54] Bown (2004) a vérifié de manière empirique dans quelle mesure cette forme de réciprocité est pratiquée.

[55] Voir Ethier (2004), Schwartz et Sykes (1997) et Bagwell et Staiger (2004a).

[56] Pour des modèles de détournement des concessions, voir Ethier (2004) et Bagwell et Staiger (2004a).

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

[58] Voir l'analyse de Bagwell et Staiger (2004a).

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

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

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

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

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

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

[60] Voir Caplin et Krishna (1988, section 6) et Ludema (1991).

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

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

Avantages du traitement NPF indépendants de la négociation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Exceptions au principe de la nation la plus favorisée

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

63 Voir Gatsios (1991).

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

65 Voir Caplin et Krishna (1988, section 3).

66 Voir Grossman et Helpman (1995), Levy (1997) et Krishna (1998).

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

i) Les accords commerciaux régionaux en tant qu'exception au principe NPF

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

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

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

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

Encadré 8 : Création et détournement d'échanges

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

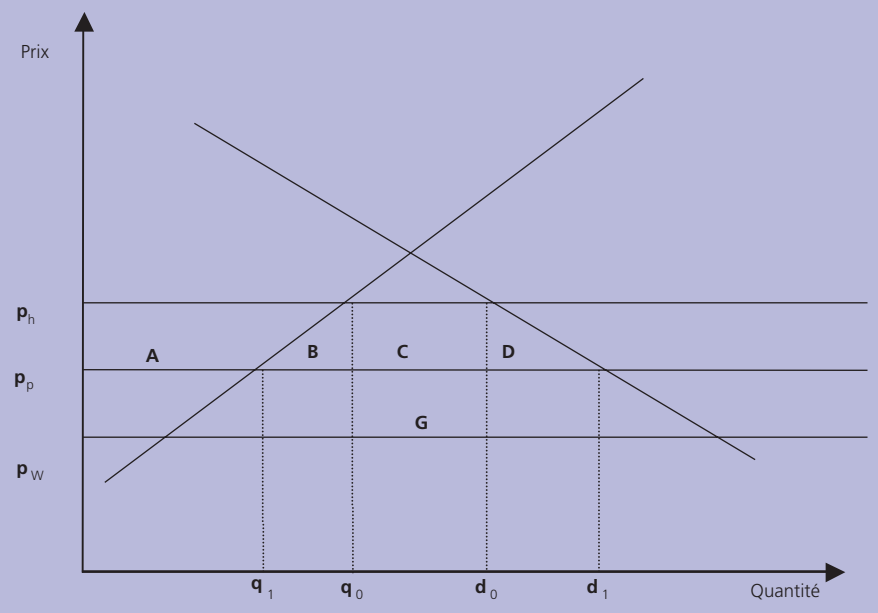
[67] D'ailleurs, le préambule du Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 dit que cette exception au principe NPF est motivée par le fait que les Membres de l'OMC reconnaissent « la contribution qu'une intégration plus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

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

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

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

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



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

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

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

Encadré 9 : Le théorème de Kemp-Wan

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

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

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

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

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

Quelques conclusions

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

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

ii) Arguments en faveur du traitement spécial et différencié

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En quoi les pays en développement sont-ils différents ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. COMMENT PRÉSERVER LES GAINS RÉSULTANT DE LA LIBÉRALISATION

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

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

a) Mesures internes et effectivité des accords commerciaux

i) Les mesures internes peuvent compromettre les réductions tarifaires négociées

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

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

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

80 Voir Howse (2002).

81 Voir Petersmann (1996).

82 Exemple donné par Howse (2002).

83 Voir Copeland (1990).

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

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

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

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

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

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

[84] Voir Bagwell et Staiger (2002).

[85] Voir Bagwell et Staiger (2001), Howse (2002).

[86] Par exemple, Mattoo et Subramanian (1998).

[87] Voir Bagwell et al. (2002).

[88] Cette approche a été décrite par Bagwell et Staiger (2001) et elle est expliquée plus en détail dans Bagwell et Staiger (2002) et Bagwell et al. (2002).

[89] Voir Bagwell et al. (2002).

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

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

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

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

i) Traitement national

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

90 Voir Petersmann (1996).

91 Voir Howse (2002).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

96 Voir aussi la section D.6 concernant l'Accord SPS.

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

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

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

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

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

98 Voir Hudec (1990).

99 Voir Howse (2002).

100 Voir Hudec (1990).

101 Voir Bagwell et al. (2002).

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

103 Voir le rapport de l'Organe d'appel.

c) Comment concilier les approches économique et juridique

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

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

4. LES MESURES CONTINGENTES

a) Explication des mesures contingentes prévues dans les accords commerciaux

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

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

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

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

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

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

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

b) Portée des mesures contingentes

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

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

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

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

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

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

Source: Secrétariat de l'OMC.

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

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

c) Dispositions du système multilatéral relatives aux mesures contingentes

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

[105] Il faut noter cependant qu'une mesure de sauvegarde peut concerner plusieurs sources d'importations.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. RÈGLES D'EXÉCUTION ET RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

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

a) Principes fondamentaux de l'exécution des obligations

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

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

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

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

i) Degré de coopération et degré d'exécution

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

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

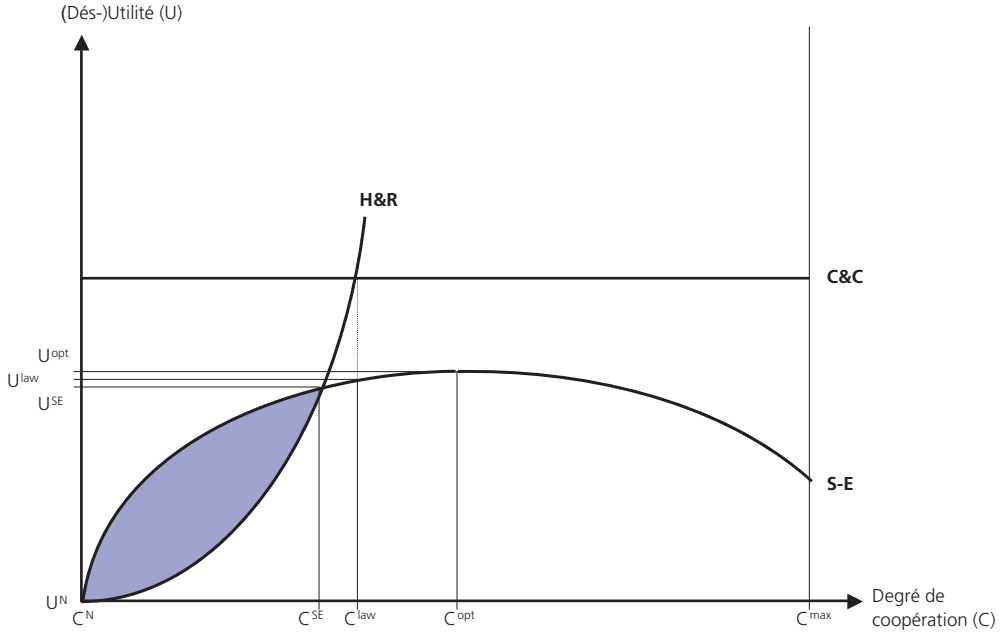
[112] Il peut être important de quantifier le dommage lorsque à première vue il n'y a pas eu violation des règles ou lorsque des mesures de rétorsion sont envisagées.

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

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

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

Graphique 3
Problèmes d'exécution des contrats



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

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

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

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

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

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

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

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

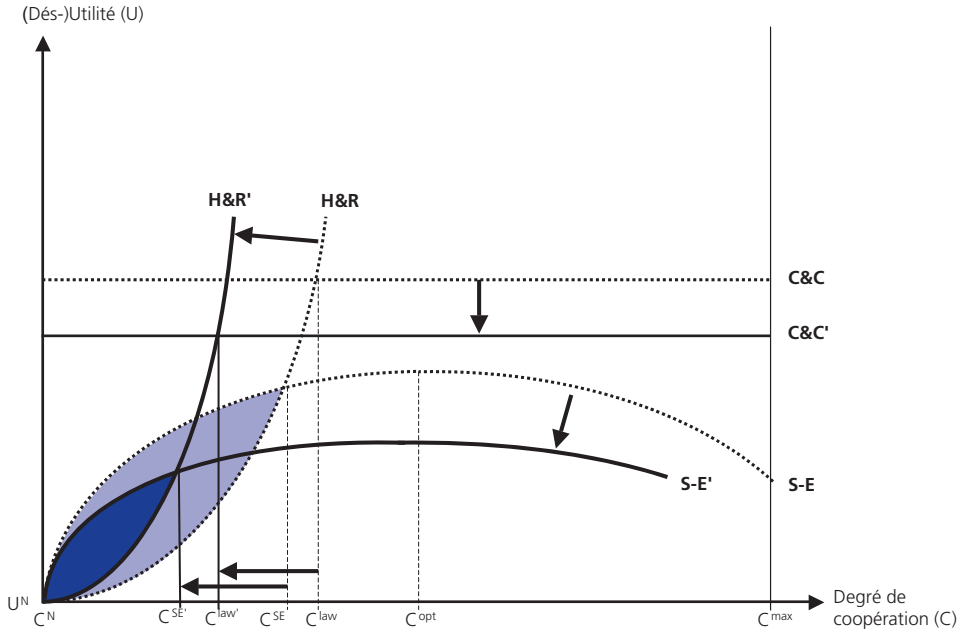
La capacité d'exécution et la force exécutoire sont tout aussi importantes pour les contrats conclus « dans l'ombre de la loi » : si le système de « justice et police » est faible (la courbe pointillée *C-C* se déplace vers la courbe pleine *C-C'*) et si les possibilités de détection et d'acquittement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

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

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

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

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



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

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

b) Auto-exécution des accords commerciaux

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

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

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

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

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

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

de règlement des différends. Ces règles prescrivent le comportement à adopter en cas de désaccord sur des points visés par l'accord.[124]

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

- premièrement, en définissant des mécanismes concrets, des procédures et des délais, on codifie les règles d'exécution (capacité d'observer, de vérifier et de quantifier).[125] Un système fondé sur des règles est plus prévisible et plus stable et inspire confiance ;

- deuxièmement, les parties à un accord commercial peuvent convenir de renforcer la capacité d'exécution des États les plus faibles en définissant des règles d'exécution collective ou multilatérale. Au lieu de laisser un petit pays prendre seul des mesures de rétorsion contre un Membre contrevenant aux règles, tous les signataires concernés (non parties au différend), voire l'ensemble des signataires, peuvent intervenir (voir les approches définies par Maggi, 1999 ; Bagwell et al., 2007)[126] ;

- enfin, l'existence de règles d'exécution mutuellement convenues peut inciter les signataires à recourir à des mécanismes plus indulgents et moins conflictuels. Ils peuvent, par exemple, renoncer à la stratégie de la menace pour un système de sanctions proportionnées, ou prévoir un mécanisme de retrait plus souple en cas de crise intérieure grave.[127] Une autre option consiste à adopter des mesures d'exécution moins restrictives pour le commerce, comme une compensation sous la forme d'une réduction des droits ou d'une indemnité pécuniaire.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. TRANSPARENCE

a) Pourquoi la transparence est-elle nécessaire ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) La transparence à l'OMC

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

[132] Dans cette classification, Wolfe (2003) ajoute le critère de l'indépendance par rapport au pouvoir exécutif.

i) Les listes de concessions

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

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

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

ii) Le Mécanisme d'examen des politiques commerciales

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

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

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

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

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

iii) Obligations de publication et de notification

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

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

iv) Transparence institutionnelle (interne et externe)

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

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

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

[133] Voir le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Vêtements de dessous*, page 22.

v) Surveillance

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Dispositions des ACR relatives à la transparence

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

7. CONCLUSIONS

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAPHIE

Abbott, K. et Snidal, D. (1998) 'Why States Act through Formal International Organizations', *The Journal of Conflict Resolution* 42, 1 : 3-32.

Aggarwal, V. K. et Dupont, C. (1999) 'Goods, Games and Institutions', *International Political Science Review* 20, 4 : 393-409.

Andersson, J., Bonaglia, F., Fukasaku K. et Lesser, C. (2005) 'Trade and Structural Adjustment Policies in Selected Developing Countries', *Document de travail du Centre de développement de l'OCDE* No. 245, DEV/DOC(2005)05, Paris : OCDE.

Arrow, K. J. et Debreu, G. (1954) 'Existence of an equilibrium for a competitive economy', *Econometrica* 22, 3 : 265-290.

Axelrod, R. (1984) *The Evolution of Cooperation*, New York, NY : Basic Books.

Bagwell, K. et Staiger, R. W. (1996) 'Reciprocal Trade Liberalization', *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper* No. 5488, Cambridge, Massachussets : NBER.

— (1997a) 'Multilateral tariff cooperation during the formation of Free Trade Areas', *International Economic Review* 38, 2 : 291-319.

— (1997b) 'Multilateral tariff cooperation during the formation of Customs Unions', *Journal of International Economics* 42 : 91-123.

— (1998) 'Will Preferential Agreements Undermine the Multilateral Trading System?', *The Economic Journal* 108, 449 : 1162-1182.

— (1999a) 'An Economic Theory of GATT', *American Economic Review* 89, 1 : 215-248.

— (1999b) 'Regionalism and Multilateral Tariff Cooperation', dans J. Piggot et A. Woodland (éds) *International Trade Policy and Pacific Rim*, Londres : MacMillan.

— (2001) 'Domestic Policies, National Sovereignty, and International Economic Institutions', *Quarterly Journal of Economics* 116, 2 : 519-562.

— (2002) *The economics of the world trading system*, Cambridge, Massachussets : MIT Press.

— (2004a) 'Backward Stealing and Forward Manipulation in the WTO', *NBER Working paper,* No. 10420.

— (2005a) 'Enforcement, Private Political Pressure and the GATT/WTO Escape Clause', *The Journal of Legal Studies* 34, 2 : 471-513.

— (2005b) 'Multilateral Trade Negotiations, Bilateral Opportunism and the Rules of GATT/WTO', *Journal of International Economics* 67 : 268-294.

Bagwell, K., Mavroidis, P. C. et Staiger, R. W. (2002) 'It's A Question of Market Access', *The American Journal of International Law* 96 : 56-76.

— (2003) 'The Case for Auctioning Countermeasures in the WTO', *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper* No. 9920, Cambridge, Massachussets : NBER.

— (2007) 'Auctioning Countermeasures in the WTO,' *Journal of International Economics*, à paraître.

Baldwin, R. et Robert-Nicoud, F. (2005) 'Juggernaut Model – The Lego Version', document ronéotypé, GIIS.

Baldwin, R. E. (1987) 'Multilateral Liberalisation', dans J. M. Finger (éd.), *The Uruguay Round : A Handbook on the Multilateral Negotiations*, Banque mondiale : Washington, D.C.

— (1994) *Toward an Integrated Europe*, Londres : CEPR.

— (1995) 'A Domino Theory of Regionalism', dans R. Baldwin, P. Haaparanta et J. Kiander (éds) *Expanding Membership of the EU*, Cambridge : Cambridge University Press, pp. 25-48.

— (2006) 'Multilateralising Regionalism : Spaghetti bowls as building bloc on the path to global free trade', *World Economy* 29, 11 : 1451-1518.

Baldwin, R. E. et Murray, T. (1977) 'MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits Under the GSP', *Economic Journal* 87 : 30-46.

Banque mondiale (2005) *Perspectives économiques mondiales*, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Barfield, C. E. (2001) *Free Trade, Sovereignty, Democracy. The Future of the World Trade Organization,* Washington, D.C. : American Enterprise Institute.

Barnett, M. et Finnemore, M. (2004) *Rules for the World*, Ithaca, NY : Cornell University Press.

Barton, J. H., Goldstein, J. L., Josling, T. E. et Steinberg, R. H. (2006) *The Evolution of the Trade Regime*, Princeton et Oxford : Princeton University Press.

Battigalli, P. et Maggi, G. (2002) 'Rigidity, Discretion, and the Costs of Writing Contracts', *American Economic Review* 92, 4 : 798.

Bawn, K. (1995). 'Political Control versus Expertise : Congressional Choices about Administrative Procedures', *American Political Science Review*, 89 : 62-73.

Bhala, R. (1999) 'The Precedent Setters : *De Facto Stare Decisis* in WTO Adjudication (Part Two of a Trilogy)', *Journal of Transnational Law and Policy*, 9 : 1-151.

Bhandari, J. S. et Sykes, A. O. (1998) *Economic Dimensions in International Law : Comparative and Empirical Perspectives*, Cambridge : Cambridge University Press.

Bown, C. P. (2002) 'The Economics of Trade Disputes, the GATT's Article XXIII, and the WTO's Dispute Settlement Understanding', *Economics and Politics*, *14*, 3 : 283-322.

— (2004) 'Trade Policy Under the GATT/WTO : Empirical Evidence of the Equal Treatment Rule', *Canadian Journal of Economics* 37, 3 : 678-720.

Bütler, M. et Hauser, H. (2002) 'The WTO Dispute Settlement Mechanism : A First Assessment from an Economic Perspective', *Journal of Law, Economics & Organization 16*, 2 : 503-33.

Calvert, R. (1995) 'The Rational Choice Theory of Social Institutions', dans Banks, J. et Hanushek, E. *Modern Political Economy*, Cambridge, Royaume-Uni : Cambridge University Press : pp. 216-67.

Caplin, A. et Krishna, K. (1988) 'Tariffs and the Most-Favored-Nation Clause : A Game Theoretic Approach', *Seoul Journal of Economics* 1, 267-289.

Carr, E. H. (1964) *The Twenty Years Crisis, 1919-1939,* New York, NY : Harper and Row.

Chang, W. et Winters, A. L. (2001) 'How regional blocs affect excluded countries : the price effects of MERCOSUR', *American Economic Review* 92, 4 : 889-904.

Checkel, J. (éd.) (2007) *International Institutions and Socialization in Europe*, Cambridge, Royaume-Uni : Cambridge University Press.

Checkel, J. T. (1998) 'The Constructivist Turn in International Relations Theory', *World Politics* 50, 2 : 324-348.

Choi, J. P. (1995) 'Optimal tariffs and the choice of technology : discriminatory tariffs vs. the "Most Favored Nation clause"', *Journal of International Economics,* 39 : 143-160.

Coase, R. H. (1937) 'The Nature of the Firm', *Economica* 4, 16 : 386-405.

Cohen, M. D., March, J. G., et Olsen, J.P. (1972) 'A Garbage Can Model of Organizational Choice', *Administrative Science Quarterly,* 17 : 1-25

Commission des finances des États-Unis (1973) 'The Most Favoured Nation', *Executive Branch GATT study*, No. 9.

Conconi, P. et Perroni, C. (2005) 'Special and Differential Trade Regimes', document ronéotypé.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (1999) 'Quantifying the benefits obtained by developing countries from the Generalized System of Preferences', Note du Secrétariat de la CNUCED UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.52, Genève : CNUCED.

Copeland, B. (1990) 'Strategic Interaction among Nations : Negotiable and Non-Negotiable Trade Barriers', *Canadian Journal of Economics* 23, 1 : 84-108.

Cossy, M. (2006) 'Determining "likeness" under the GATS : Squaring the Circle?', *Document de travail de l'OMC* 2006-08, Genève : Organisation mondiale du commerce.

Cox, R. et Jacobson, H. (1973) *The Anatomy of Influence : Decision-making in International Organization,* New Haven, NJ. Yale University Press.

Craswell, R. (1999) 'Contract Law : General Theories', dans B. Bouckaert et G. de Geest, *Encyclopedia of Law and Economics*, Ghent : Edward Elgar, University of Ghent. Chapitre 4000 : pp. 1-24.

Curzon, P. V. (1991) 'GATT's New Trade Policy Review Mechanism', *The World Economy* 14, 2 : 227-238.

Cyert, R. M. et March, J. G. (1963) *A Behavioral Theory of the Firm,* Englewood Cliffs : Prentice Hall.

Davey, W. J. (2001) 'Has the WTO Dispute Settlement System Exceeded Its Authority? A Consideration of Deference Shown by the System to Member Government Decisions and Its Use of Issue-Avoidance Techniques', *Journal of International Economic Law* 4, 1 : 79-110.

Dixit, A. (1987) 'Strategic Aspects of Trade Policy', T. F. Bewley (éd.) *Advances in Economic Theory : Fifth World Congress*. New York : Cambridge University Press : pp. 329-62.

Downs, G. W. et Rocke, D. (1995) *Optimal Imperfection? Institutions and Domestic Politics in International Relations*, Ann Arbor, Michigan : University of Michigan Press.

Dunoff, J. L. et Trachtman, J. P. (1999) 'Economic Analysis of International Law', *Yale Journal of International Law* 24, 1 : 1-59.

Ederington, J. (2001) 'International Coordination of Trade and Domestic Policies', *The American Economic Review* 91, 5 : 1580-1593.

Ehring, L. (2002) 'De Facto Discrimination in World Trade Law : National and Most-Favoured-Nation Treatment – or Equal Treatment', *Journal of World Trade* 36, 5 : 921-977.

Elsig, M. (2007) 'The World Trade Organization's Legitimacy Crisis : What Does The Beast Look Like?', *Journal of World Trade*, à paraître.

Ethier, W. J. (1998) 'Regionalism in a Multilateral World', *Journal of Political Economy* 106 : 1214-45.

— (2001) 'Punishments and Dispute Settlement in Trade Agreements', *Penn Institute for Economic Research (PIER) Working Paper* 01-021, Philadelphia, PA : University of Pennsylvania.

— (2004) 'Political Externalities, Non-discrimination, and a Multilateral World', *Review of International Economics* 12, 3 : 303-320.

— (2006) 'Selling Protection for Sale', *PIER Working Paper* 06-14.

Falvey, R., Greenaway D. et Silva, J. (2006) 'Trade, Human Capital and Labour Market Adjustment', University of Nottingham Research Paper 2006/03, Globalisation and Labour Markets Research Paper Series.

Fearon, J. D. (1998) 'Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations', *Annual Review of Political Science* 1 : 289-313.

Finger, J. M. (1979) 'Trade Liberalization : A Public Choice Perspective,' dans Amacher, R. C.; Haberler, G. et Willet, T. D. (éds) *Challenges to a Liberal International Economic Order*, Washington, D.C. : American Enterprise Institute.

— (2005) 'A diplomat's economics : reciprocity in the Uruguay Round negotiations', *World Trade Review* 4, 1 : 27-40.

Finger, J. M. et Nogues, J. J. (2005) Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization : Fighting Fire with Fire, Palgrave MacMillan.

Finger, J. M. et Schuler, P. (1995) 'Implementation of Uruguay Round Commitments : The Development Challenge', *World Economy* 23, 4 : 511-526.

Finger, J. M., Hall, H. K. et Nelson, D. R. (1982) 'The political economy of administered protection', *American Economic Review* 72, 3 : 452-466.

Finnemore, M. (1996) *National Interests in International Society*, Ithaca : Cornell University Press.

Finnemore, M. et Sikkink, K. (1998) 'International Norm Dynamics and Political Change', *International Organization* 52, 4 : 887-918.

— (2001) 'Taking Stock : The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics', *Annual Review of Political Science* 4 : 391-416.

Furusawa, T. (1999) 'The Optimal Penal Code vs. Infinite Nash Reversion in Trade Liberalization' *Review of International Economics* 7, 4 : 673.

Gatsios, K. (1991) 'Preferential Tariffs and the "Most-Favoured-Nation" Principle : A Note', *Journal of International Economics* 28 : 365-373.

Ghosh, M., Perroni, C. et Whalley, J. (2003) 'Developing-Country Benefits from MFN Relative to Regional/ Bilateral Trade Arrangements', *Review of International Economics* 11, 4 : 712-728.

Glaser, C. (1995) 'Realists as Optimists : Cooperation as Self-Help', *International Security* 19 : 50-93.

Greenaway, D. et Kneller, R. (2004) 'Industry Differences in the Effect of Export Market Entry : Learning by Exporting?', *University of Nottingham Working Paper* No. 2004/33.

Greif, A., Milgrom, P. et Weingast, B. R. (1994) 'Merchant gilds', *Journal of Political Economy*, 102 : 745-76.

Grossman, G. (1990) "La promotion des nouvelles activités industrielles : analyses et observations récentes", *Études économiques de l'OCDE* n° 14, Paris : OCDE.

Grossman, G. et Helpman, E. (1995) 'The Politics of Free Trade Agreements', *American Economic Review* 85, 4 : 667-690.

Grossman, G. et Maggi, G. (1997) 'Free Trade vs. Strategic Trade : A Peek into Pandora's Box', *NBER Working Paper*, No. W621.

Gruber, L. (2000) *Ruling the World Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton, NJ : Princeton University Press.

Hauser, H. et Roitinger, A. (2004) 'Two Perspectives on International Trade Agreements', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 64, 3 : 641-58.

Hausman, R. et Rodrik, D. (2003) ‚Economic development as self-discovery', *Journal of Development Economics* 72, 2 : 603-633.

Hawkins, D.G., Lake, D., Nielson, D. L. et Tierney, M. J. (éds) (2006) *Delegation and Agency in International Organizations* Cambridge, U.K : Cambridge University Press.

Herzing, M. (2004) *Essays on Uncertainty and Escape in Trade Agreements*, exposé à la Stockholm University, Stockholm, Suède.

Hippler Bello, J. (1996) 'The WTO Dispute Settlement Understanding : Less is More', *American Journal of International Law* 90, 3 : 416-418.

Hoda, A. (2001) *Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and the WTO : Procedures and Practices,* Cambridge : University Press.

Hoekman, B. et Kostecki, M. (2001) *The Political Economy of the World Trading System*, New York, NY : Oxford University Press.

Horn, H. (2006) 'National Treatment in the GATT', *American Economic Review* 96, 1 : 394-494.

Horn, H. et Mavroidis, P. (2001) 'Economic and Legal Aspects of the Most-Favoured Nation Clause', *European Journal of Political Economy* 17, 2 : 233-279.

Horn, H., Maggi, G. et Staiger, R. W. (2005) 'The GATT/WTO as an Incomplete Contract and the Role of Dispute Settlement Procedures', document ronéotypé.

— (2006) 'The GATT/WTO as an Incomplete Contract', *NBER Working Paper No.* W12745.

Howse, R. (2002) 'From Politics to Technocracy – and Back Again : The Fate of the Multilateral Trading Regime', *The American Journal of International Law* 96 : 94-117.

Hudec, R. E. (1990) *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, Salem, N.H. : Butterworth Legal Publishers.

Hungerford, T. (1991) 'GATT : A cooperative equilibrium in a non-cooperative trading regime?' *Journal of International Economics* 31, 3-4 : 357-369.

Hwang, H. et Mai, C.-C. (1991) 'Optimum Discriminatory Tariffs Under Oligopolistic competition', *Canadian Journal of Economics* 24, 3 : 693-702.

Irwin, D. (2002) *Free Trade Under Fire,* Oxford : Princeton University Press.

Jackson, J. (1997) *The World Trading System — Law and Policy of International Economic Relations* (2nd ed.) Cambridge, MA. : The MIT Press.

Johnson, H. (1960) 'The economic theory of customs union', *Pakistan Economic Journal* 10, 1 : 14-32.

— (1965) 'An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions', *Journal of Political Economy* 73, 3 : 256-283.

Jones, K. (2004) 'The safeguards mess revisited : the fundamental problem', *World Trade Review* 3, 1 : 83-91.

Kaplow, L. et Shavell, S. (1996) 'Property Rules Versus Liability Rules : An Economic Analysis', *Harvard Law Review*, 109, 4 : 713-90.

Karacaovali, B. et Limão N. (2005) "The Clash of Liberalization : Preferential versus Multilateral Trade Liberalization in the European Union", *The World Bank Policy Research Working Papers Series*, N. 3493.

Kemp, M. C. et Wan, H. Y. Jr. (1976) 'An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions', *Journal of International Economics* 6, 1 : 95.98.

— (1986) 'The Comparison of Second-Best Equilibria : the Case of Customs Unions' *Zeitschrift für Nationalökonomie* Supplement 5 161-167.

Keohane, R. O. (1984) *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ : Princeton University Press.

— (1989) 'Neoliberal Institutionalism : A Perspective on World Politics', dans R. O. Keohane (éd.) *International Institutions and State Power : Essays in International Relations Theory*, Boulder, CO : Westview : pp. 1-20.

Klimenko, M., Ramey, G. et Watson, J. (2002) 'Recurrent Trade Agreements and the Value of External Enforcement', document ronéotypé.

Knetter, M. et Prusa, T. (2003) 'Macroeconomic factors and antidumping filings : evidence from four countries', *Journal of International Economics* 61, 1 : 1-17.

Koremenos, B., Lipson, C. et Snidal, D. (2001) 'The Rational Design of International Institutions' *International Organization* 55, 4 : 761-99.

Kovenock, D. et Thursby, M. (1992) 'GATT dispute settlement and cooperation', *Economics and Politics* 4, 2 : 151-170.

Krasner, S. D. (1983) (éd.) *International Regimes*, Ithaca, NY : Cornell University Press.

Kratochwil, F. et Ruggie, J. G. (1986) 'International Organization : A State of the Art on an Art of the State', *International Organization* 40, 4 (automne) : 753-775.

Krishna, K. et Kruger, A. (1995) 'Implementing free trade areas : rules of origin and hidden protection', dans J. Levinsohn, A. Deardorff et R. Stern (éds) *New Directions in Trade Theory,* Ann Arbor : University of Michigan Press.

Krishna, P. (1998) 'Regionalism and Multilateralism : A Political Economy Approach', *Quarterly Journal of Economics* 113 : 227-252.

— (2003) 'Are regional trading partners "natural"?', *Journal of Political Economy* 111, 1 : 202-226.

Krueger, A. (1997) 'Free trade agreements versus customs unions', *Journal of Development Economics* 54, 1 : 169-187.

Krugman, P. (1991) 'The Move to Free Trade Zones', document présenté à l'occasion du symposium parrainé par la Federal Reserve Bank de Kansas City, Policy Implications of Trade and Currency Zones, Jackson Hole, Wyoming, 22-24 août, pp. 7-41.

Langhammer, R. et Sapir, A. (1987) *Economic Impact of Generalized Tariff Preferences*, Londres : Trade Policy Research Centre.

Lavergne, R. P. (1983) *The Political Economy of U.S. Tariffs,* New York : Academic Press.

Lawrence, R. Z. (2003) *Crimes and Punishments? Retaliation under the WTO*, Washington, D.C. : Institute for International Economics.

Lerner, A. (1936) 'The symmetry between import and export taxes', *Economica* 3, 11 : 306-313.

Levy, P. (1997) 'A Political–Economic Analysis of Free-Trade Agreements', *American Economic Review* 87, 4 : 506-519.

Limão, N. (2002) 'Are preferential trade agreements with Non-trade Objectives a stumbling block for Multilateral liberalization?', University of Maryland, Center for international economics, *Working Paper* N. 02-02.

— (2006) 'Preferential Trade Agreements as Stumbling Blocks for Multilateral Trade liberalization : Evidence for the United State', *American Economic Review* 96, 3 : 896-914.

Limão, N. et Venables, A. J. (2001) 'Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade', *World Bank Economic Review* 15, 3 : 451-479.

Lipsey, R. G. (1957) 'The Theory of Customs Unions : Trade Diversion and Welfare', *Economica* 24, 1 : 40-46.

— (1960) 'The theory of customs unions : a general survey', *Economic Journal* 70, 279 : 496-513.

Ludema, R. D. (1991) 'International Trade Bargaining and the Most-Favoured-Nation Clause', *Economics and Politics 3*, 1 : 1-20.

— (2001) 'Optimal international trade agreements and dispute settlement procedures', *European Journal of Political Economy* 17, 3 : 355-376.

Ludema, R. D. et Mayda, A. M. (2005) 'Do countries free ride on MFN', *Discussion Paper* No. 5160, the Centre for Economic Policy Research.

Lumsdaine, D. H. (1993) *Moral Vision in International Politics : The Foreign Aid Regime 1949-1989*, Princeton, NJ : Princeton University Press.

MacLeod, W. B. (2006) 'Reputations, Relationships and the Enforcement of Incomplete Contracts', Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research (CESifo) *Working Paper* No. 1730, Munich : CESifo.

Maggi, G. (1999) 'The role of multilateral institutions in international trade cooperation', *American Economic Review* 89, 1 : 190-213.

Maggi, G. et Rodriguez-Clare, A. (1998) 'The Value of Trade Agreements in the Presence of Political Pressures', *Journal of Political Economy* 106, 3 : 574-601.

— (2007) A political-economy theory of trade agreements', document ronéotypé.

Marceau, G. et Trachtman, J. P. (2002) 'The Technical Barriers to Trade Agreement, the Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement, and the General Agreement on Tariffs and Trade : A Map of the World Trade Organization Law of Domestic Regulation of Goods', *Journal of World Trade* 36, 5 : 811-881.

Maskin, E. et Tirole, J. (1999) 'Unforeseen Contingencies and Incomplete Contracts', *Review of Economic Studies*, 66 : 83-114.

Maskus, K. E. (2000) *Intellectual Property Rights in the Global Economy*, Washington D.C. : Institut d'économie internationale.

Masten, S. (1999) 'Contractual Choice', dans B. Bouckaert et G. De Geest (éds) *Encyclopaedia of Law and Economics*, Ghent : Edward Elgar, University of Ghent : pp. 25-45 (Chapitre 4100).

Matsuyama, K. (1990) 'Perfect Equilibria in a Trade Liberalization Game', *American Economic Review* 80, 3 : 480-492.

Mattoo, A. et Subramanian, A. (1998) 'Regulatory Autonomy and Multilateral Disciplines : The Dilemma and a Possible Resolution', *Journal of International Economic Law* 1 : 303-322.

Matusz, S. J. et Tarr, D. (1999) 'Adjusting to Trade Policy Reform', *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2142, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Mavroidis, P. C. (2000) 'Remedies in the WTO Legal System : Between a Rock and a Hard Place', *European Journal of International Law 11*, 4 : 763.

— (2007) 'Trade in Goods, Oxford, Royaume-Uni : Oxford University Press (à paraître).

Mayer, W. (1981) 'Theoretical considerations on negotiated tariff adjustments', *Oxford Economic Papers* 33, 1 : 135-153.

McCall Smith, J. (2003) 'WTO dispute settlement : the politics of procedure in Appellate Body rulings', *World Trade Review* 2 : 65-100.

McLaren (2001) 'A theory of Insidious Regionalism', University of Virginia, document ronéotypé.

Mearsheimer, J. J. (1994) 'The False Promise of International Institutions', *International Security* 19, 3 : 5-49.

Melitz, M. J. (2005) 'When and how should infant industries be protected?', *Journal of International Economics* 66, 1 : 177-196.

Milgrom, P. R., North, D. C. et Weingast, B. R. (1990) 'The Role of Institutions in the Revival of Trade : The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fair', *Economics and Politics*, 2, 1 : 1-23.

Morrow, J. (1994) 'The Forms of International Cooperation', *International Organization* 48 : 387-424.

Neven, D. J. (2001) 'How Should "Protection" Be Evaluated in Article III GATT Disputes?', *European Journal of Political Economy* 17 : 421-444.

North, D.C. (1990) 'Institutions, Institutional Change, and Economic Performance', New York : Cambridge University Press, 1990.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Schuknecht, L. (1992) *Trade Protection in the European Community,* Reading : Hardwood Academic Publishers.

Schwartz, W. F. et Sykes, A. O. (1997) 'The Economics of the Most-Favoured Nation Clause', dans J. Bhandari et A. Sykes (éds) *Economic Dimensions in International Law*, Cambridge, Royaume-Uni : Cambridge University Press.

— (2002) 'The Economic Structure of Renegotiation and Dispute Resolution in the WTO/GATT System', *Journal of Legal Studies* 31, 1 : 179-204.

Shavell, S. (1980) 'Damage Measures for Breach of Contract', *Bell Journal of Economics*, *11*, 2 : 466-90.

Simmons, B.A. et Martin, L. L. (2002) 'International Organizations and Institutions', dans Carlsnaes, W., Risse, T. et Simmons, B.A. (éds) *Handbook of International Relations,* Londres, Royaume-Uni : Sage.

Staiger, R. W. (1995) 'International Rules and Institutions for Trade Policy', dans G. Grossman et K. Rogoff (éds) *Handbook of International Economics*, vol. III. Amsterdam : North Holland.

— (2004) 'Report on the International Trade Regime for the International Task Force on Global Public Goods', document ronéotypé. Adresse consultée (16 mars 2007) : http://www.gpgtaskforce.org/uploads/files/41.pdf.

— (2006) 'Review of Behind the Scenes at the WTO : the Real World of International Trade Negotiations : Lessons of Cancun', *Journal of Economic Literature* XLIV : 428-442.

Staiger, R. W. et Tabellini, G. (1987) 'Discretionary Trade Policy and Excessive Protection', *American Economic Review* 77, 5 : 823-837.

Summers, L. (1991) 'Regionalism and the world trading system', document présenté à l'occasion du symposium parrainé par la Federal Reserve Bank de Kansas City, Policy Implications of Trade and Currency Zones, Jackson Hole, Wyoming, 22-24 août, pp. 295-302.

Sykes, A. O. (1991) 'Protectionism as a "Safeguard" : A Positive Analysis of the GATT "Escape Clause" With Normative Speculations', *University of Chicago Law Review* 58, 1 : 255-305.

— (2000) 'The Remedy for Breach of Obligations under the WTO Dispute Settlement Understanding : Damages or Specific Performance?', dans M. Bronckers et R. Quick (éds) *New Directions in International Economic Law*, La Haye : Kluwer Law International : pp. 347-57.

Teh, R. (2006) 'Mapping Competition Provisions in Preferential Trade Agreements', document présenté à l'occasion des ateliers *Regional Rules and the Global Trading System* (la réglementation régionale et le système commercial multilatéral) qui ont eu lieu les 26 et 27 juillet 2006 à Washington, D.C.

Teh, R. , Prusa, T.F. et Budetta, M. (2007) 'Mapping trade remedy provisions in regional trade agreements', Working Paper ERSD-2007-03, Genève : OMC.

Tharakan, P. K. M. (1995) 'Political Economy and Contingent Protection', *Economic Journal* 105, 433 : 1550-1564.

Tharakan, P. K. M. et Waelbroeck, J. (1994) 'Antidumping and countervailing duty decisions in the EC and in the US : an experiment in comparative political economy', *European Economic Review* 38, 1 : 171-193.

Thompson, A. et Snidal, D. (2005) 'Guarding the Equilibrium : Regime Management in the WTO', Document présenté à l'occasion de la réunion annuelle de l'*American Political Science Association*, Washington, D.C., 1er-4 septembre 2005.

Tirole, J. (1994) 'Incompete Contracts : Where Do We Stand?', *Econometrica* 67, 4 : 741-81.

To, T. (1999) 'Dynamic and Discriminatory Import Policy', *Canadian Journal of Economics* 32, 4 : 1057-1068.

Tornell, A. (1991) 'Time Inconsistency of Protectionist Programs', *Quarterly Journal of Economics*, 106, 3 : 963-974.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D LES 60 ANS DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL: RÉSULTATS ET DÉFIS

Dans les sections précédentes, nous nous sommes efforcés de comprendre pourquoi il paraissait raisonnable aux gouvernements de coopérer dans le domaine commercial et comment cette coopération internationale se traduisait par des institutions et des règles. Nous nous intéresserons maintenant aux principaux résultats de la coopération commerciale multilatérale au cours des six dernières décennies et examinerons certains des défis et problèmes majeurs auxquels le système doit aujourd'hui faire face. La sous-section 1 de la présente section présente un bref historique du système allant de la naissance du GATT à la création de l'OMC. La sous-section 2 retrace les efforts faits par les gouvernements, au fil des années, pour abaisser les droits de douane et régler le problème des mesures non tarifaires. En outre, elle traite brièvement du rapport entre le rôle du GATT/de l'OMC dans la réduction et la consolidation des droits de douane et la croissance des échanges commerciaux. La sous-section 3 analyse l'évolution du système de règlement des différends dans le cadre du GATT/de l'OMC, en mettant l'accent sur la manière dont il s'est développé et a fonctionné pendant les six dernières décennies. La sous-section 4 traite de la participation des pays en développement au système commercial multilatéral. Elle examine en particulier comment les problèmes des pays en développement ont pris une place croissante dans le programme d'action multilatéral et analyse les problèmes systémiques liés à l'hétérogénéité des Membres dont les besoins, les priorités et les intérêts divergent. La sous-section 5 examine le phénomène du régionalisme et la manière dont le système commercial multilatéral a tenté de répondre aux nouvelles tendances des politiques commerciales régionales et bilatérales. La sous-section 6 traite de deux questions de procédure qui ont des implications systémiques considérables, allant au cœur des questions de légitimité auxquelles l'OMC doit faire face. Ces questions concernent les processus de prise de décisions de l'OMC et la relation entre l'OMC et le monde extérieur – en particulier les acteurs non étatiques. Enfin, la sous-section 7 examine la question complexe de savoir ce qui détermine le programme d'action de l'OMC et s'il y a lieu de limiter les domaines de coopération possibles dans le cadre de l'OMC.

1. DU GATT À L'OMC: LA CONSTRUCTION D'UNE ORGANISATION

Nous examinerons ici l'histoire du système commercial du GATT à l'OMC, y compris les sept cycles de négociations commerciales ayant précédé le Cycle d'Uruguay. Certains des principaux thèmes abordés pendant cette période seront examinés en détail ultérieurement.

L'évolution du système commercial entre 1947 et 2007 a été conditionnée par un ensemble de facteurs économiques et politiques. Les six décennies du GATT/de l'OMC peuvent être divisées, en gros, en quatre périodes. La première période, de 1947 à 1963, est celle pendant laquelle les parties contractantes se sont familiarisées avec les règles qu'elles s'étaient imposées et ont mis en place des procédures de négociation. À partir de 1963, le système commercial a été confronté à deux problèmes spécifiques: comment traiter les mesures non tarifaires et comment répondre aux préoccupations des pays en développement. Nous examinerons comment le GATT, a fait face à ces problèmes pendant la deuxième période, qui va de 1963 à 1979. La troisième période, de 1980 à 1995, a été marquée par les efforts faits pour lancer de nouvelles négociations commerciales, puis par les négociations du Cycle d'Uruguay et, enfin, par la création de l'OMC. La quatrième période, de 1995 à ce jour, a été marquée par les diverses activités de l'OMC, en particulier le lancement du Cycle de Doha et des négociations qui se poursuivent aujourd'hui.

a) L'émergence d'une organisation: le GATT entre 1947 et 1963

i) Une naissance difficile

Les États-Unis sont devenus la première puissance politique et économique au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Contrairement à ce qui s'était passé après la Première Guerre mondiale, ils étaient désormais prêts à assumer une large responsabilité dans la construction d'un nouveau système économique international. Sur le plan de la politique commerciale internationale, ils voulaient éviter à

tout prix la reprise de la bataille protectionniste qui avait marqué les années 30 (voir la section B 1). Le commerce était un élément essentiel du plan de Bretton Woods.

Comme dans le cas des autres institutions de Bretton Woods, les premières négociations entre les États-Unis et le gouvernement britannique sur la conception d'un système commercial d'après-guerre avaient commencé dès 1941 (Charte de l'Atlantique). Au cours de ces négociations, deux désaccords majeurs sont apparus. Premièrement, alors que les Américains prônaient la non-discrimination sans exception, les Britanniques voulaient maintenir leur système de traitement préférentiel en faveur des pays du Commonwealth (Low, 1993). Deuxièmement, contrairement aux Américains, ils voulaient que soient adoptées des règles qui permettraient d'appliquer des restrictions temporaires à l'importation. Finalement, les deux parties sont convenues, dans le projet de « Charte de l'Organisation internationale du commerce », que les systèmes de préférences existant à une date donnée seraient exemptés de la règle générale, mais que les membres de la future organisation devraient s'engager à ne pas augmenter les marges existantes et à les réduire par voie de négociations, l'objectif final étant de les éliminer totalement (Kock 1969 : 44), et que des restrictions commerciales pourraient être imposées en cas de difficultés de balance des paiements.

Sur la base de cette proposition anglo-américaine, le Conseil économique et social de l'ONU a organisé une conférence en vue de la création de l'Organisation internationale du commerce (OIC). Dix-huit pays ont participé à la commission préparatoire qui s'est réunie à quatre reprises, entre octobre 1946 et mars 1948, pour rédiger la Charte de l'OIC. La dernière réunion s'est tenue de novembre 1947 à mars 1948 à La Havane[1], et la Charte instituant l'Organisation internationale du commerce (OIC) a été signée par 53 pays. Elle contenait 106 articles et 16 annexes qui portaient sur la politique commerciale et qui établissaient aussi des accords sur l'emploi et l'activité économique et les pratiques commerciales restrictives ainsi que des accords intergouvernementaux sur des produits de base.

La majorité des membres du Congrès des États-Unis se sont opposés à la Charte. Dans le pays, plusieurs groupements professionnels estimaient que la Charte abordait trop de sujets qui n'avaient qu'un lien indirect avec le commerce (emploi et lutte contre les cartels, par exemple). D'autres s'inquiétaient du fait qu'elle ne protégeait pas suffisamment les investissements étrangers (Ostry, 1997). À la fin de 1950, le Président Truman a décidé de ne pas soumettre la Charte à l'approbation du Congrès. L'OIC était donc mort-née, mais cela ne signifiait pas l'abandon du système commercial multilatéral.

Le GATT est apparu comme un sous-produit des négociations concernant la Charte de l'OIC. À l'origine, il devait être un accord temporaire en attendant la ratification de la Charte et il devait expirer automatiquement dès l'entrée en vigueur de la Charte. Le caractère provisoire du GATT était illustré par le fait que les signataires étaient appelés « parties contractantes » afin de dissiper la crainte qu'une organisation internationale avait été créée. Signé par 23 pays[2] le 30 octobre 1947, lors d'une des réunions de la Commission préparatoire de l'OIC, tenue à Genève, le GATT est entré en vigueur le 1er janvier 1948.

Le GATT reprenait pour l'essentiel les dispositions de la Charte de l'OIC relatives à la politique commerciale, avec des ajustements formels mineurs. Son objectif général était de réduire les obstacles au commerce, en particulier les droits de douane, et de limiter le recours à certaines mesures faisant obstacle au commerce, comme les contingents. Les parties à la négociation étaient convenues que des réductions tarifaires importantes ne seraient possibles que si certaines exceptions étaient incluses dans la structure des règles commerciales. C'est pourquoi le GATT contient plusieurs clauses dérogatoires et des dispositions contingentes, notamment des mesures correctives contre le dumping et les subventions (article VI), des exceptions concernant la balance des paiements (article XII) et des mesures de sauvegarde en cas de poussée des importations (article XIX). Le principe de non-discrimination ou principe de la nation la plus

[1] Pour cette raison, la Charte de l'OIC a été appelée par la suite Charte de La Havane.

[2] Afrique du Sud, Australie, Belgique, Birmanie, Brésil, Canada, Ceylan, Chili, Chine, Cuba, États-Unis, France, Inde, Liban, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Pays-Bas, Rhodésie du Sud, Royaume-Uni, Syrie et Tchécoslovaquie.

favorisée (NPF) était l'une des pierres angulaires du système du GATT. Là aussi, plusieurs exceptions à ce principe étaient permises, simplement pour faciliter la reconstruction de l'Europe après la guerre et le maintien des régimes préférentiels existants. Par rapport à la Charte de l'OIC, le GATT contenait des engagements moins contraignants et son champ d'application était beaucoup plus étroit. Son adoption et sa ratification ont cependant été facilitées par son approche flexible et plus concentrée.

ii) Un début prometteur : les négociations de Genève, d'Annecy et de Torquay

La négociation qui a conduit à la création du GATT a été la première grande tentative de réduction des droits de douane. Dans ce premier cycle de négociations commerciales multilatérales, les parties contractantes ont conclu 123 accords portant sur quelque 15 000 positions tarifaires, représentant environ 40 pour cent du commerce mondial (voir la sous-section 2 a) i)). Il est intéressant de noter que les négociations tarifaires ont été menées sur une base bilatérale et par produit[3], ce qui signifie qu'avant les négociations, les pays devaient établir une liste de « demandes » de concessions tarifaires pour les divers produits de chaque partenaire commercial. Les parties à la négociation devaient ensuite échanger ces demandes et essayer de les faire correspondre aux offres. Si un pays acceptait de réduire un droit de douane dans une négociation avec un partenaire commercial, cette réduction serait automatiquement étendue à toutes les autres parties en vertu du principe NPF. Nous manquons de données permettant d'évaluer avec précision l'ampleur des réductions tarifaires. Une analyse détaillée n'est disponible que pour les États-Unis (voir la section D 2 a) ci-après). Néanmoins, il est généralement reconnu que ce sont les États-Unis qui ont fait les concessions tarifaires les plus généreuses, ce qui s'explique par la force de leur économie et par le niveau relativement élevé de leur protection tarifaire. L'amélioration de l'accès au marché des États-Unis a permis aux pays d'Europe occidentale d'accroître leurs exportations et d'acheter en contrepartie des biens d'équipement aux États-Unis.

La deuxième conférence tarifaire, tenue à Annecy en octobre 1949, a débouché sur l'accession de onze pays. Les 23 parties contractantes initiales ont négocié des concessions tarifaires non pas entre elles, mais uniquement avec les pays candidats à l'accession. En conséquence, les engagements tarifaires négociés ne portaient que sur 5 000 positions, de sorte que la réduction globale des droits de douane a été modeste (ICITO, 1952). La croissance du commerce mondial a été stimulée aussi par l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), créée en 1948 principalement dans le but d'aider à administrer le plan Marshall pour la reconstruction de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale. Les membres de l'OECE ont décidé de lancer un programme visant à éliminer progressivement les obstacles au commerce en Europe, notamment les licences, les contingents et les restrictions de change. Les premières mesures prises en 1949-1950 en vue de l'élimination des contingents ont entraîné une forte augmentation du volume des échanges intra-européens, ce qui a ouvert la voie à la création d'un marché commun, quelques années plus tard (Irwin, 1994).

Toutes les réductions et consolidations tarifaires décidées à Genève et à Annecy devaient arriver à expiration le 1er janvier 1951. À l'approche de cette échéance, les parties contractantes se sont de nouveau réunies à l'automne 1950. Elles ont tout d'abord décidé que toute renégociation des concessions tarifaires faites au cours des cycles précédents devrait être consolidée à Torquay. Les nouvelles listes tarifaires résultant des négociations devraient ensuite être prorogées pendant trois ans. Les négociations ont eu lieu entre les parties contractantes existantes et entre les parties contractantes et six pays candidats à l'accession – en particulier la République fédérale d'Allemagne. Le résultat de la Conférence de Torquay a été remarquable. Les parties contractantes sont convenues de maintenir la plupart des engagements pris à Genève et à Annecy et ont même décidé d'inclure dans l'accord 8 700 positions tarifaires supplémentaires (ICITO, 1952).

Malgré ce succès, certaines négociations donnaient des résultants décevants. Les pays du Commonwealth hésitaient à consentir des réductions tarifaires substantielles car ils auraient réduit les marges de préférence qu'ils s'accordaient entre eux. Les disparités entre les niveaux des droits de douane constituaient un autre

[3] Le même principe a été appliqué lors des cycles ultérieurs de négociations commerciales multilatérales.

problème. Un certain nombre de pays européens dont les droits de douane étaient relativement bas estimaient qu'ils avaient utilisé tous leurs atouts de négociation au cours des deux cycles précédents et qu'ils ne pouvaient pas offrir davantage pour obtenir de nouvelles concessions des autres pays. Enfin, la décision du Président Truman de ne pas soumettre la Charte de l'OIC au Congrès a également jeté une ombre sur les négociations de Torquay.

iii) Les questions de développement, la session de révision, les négociations de Genève et les Négociations Dillon

L'OIC étant bel et bien morte, les parties contractantes ont décidé en 1954 d'examiner l'avenir à long terme du GATT. Elles ont donc convoqué une session extraordinaire, appelée session de révision, pour entreprendre la révision du GATT. Il a alors été proposé d'essayer à nouveau de créer une organisation internationale formelle, qui serait appelée cette fois l'Organisation de coopération commerciale (OCC). Mais là encore, le Congrès des États-Unis a refusé de ratifier la Charte de l'OCC et les parties contractantes ont dû se mettre d'accord sur des réformes moins ambitieuses. Les gouvernements participants ont procédé à un examen approfondi des dispositions du GATT et ont proposé trois modifications fondamentales (Hudec, 1987). Premièrement, il a été convenu de réécrire l'article XVIII qui énonçait des exceptions pour les industries naissantes. La partie introductive de cet article a été reformulée pour dire que ces exceptions faisaient partie de la politique du GATT et n'étaient pas des dérogations. La disposition qui accordait un droit de veto pour empêcher le recours à des exceptions par certains pays touchés a été supprimée et les règles relatives à l'utilisation de restrictions quantitatives pour les industries naissantes ont été assouplies. Le deuxième grand changement concernait l'utilisation de restrictions quantitatives par les pays en développement en cas de difficultés de balance des paiements. Les parties contractantes se sont mises d'accord sur des dispositions plus souples pour les pays en développement confrontés à une crise de la balance des paiements. La troisième modification était une nouvelle tentative de tenir compte des besoins spéciaux des pays en développement. Un nouvel article XXVIII*(bis)* a été ajouté, demandant aux parties contractantes, lors du calcul de la réciprocité, de tenir compte « du besoin, pour les pays les moins développés, de recourir avec plus de souplesse à la protection tarifaire ». Cela signifiait que le principe de la réciprocité totale ne s'appliquait pas aux pays en développement.

En dépit du traitement plus favorable accordé aux pays en développement, la part de ces pays dans le commerce mondial a diminué (voir les tableaux 4 et 5 de l'Appendice). Les pays en développement ont tenté d'infléchir cette tendance en appliquant des politiques de remplacement des importations, puis de promotion des exportations. Ils ont recouru de plus en plus fréquemment à des restrictions à des fins de balance des paiements. En outre, ils ont pu relever de nombreux droits de douane sans enfreindre les dispositions du GATT puisque très peu d'entre eux avaient consolidé leurs droits au cours des précédentes négociations. De nombreux pays développés ont critiqué ce qu'ils considéraient comme une absence d'obligations réelles au titre du GATT, mais ils ont aussi reconnu que la réussite globale du GATT dépendait de sa capacité de tenir compte des besoins et des préoccupations des pays en développement. Dans le contexte de la guerre froide, les parties contractantes développées tenaient à éviter un échec du GATT à cet égard. L'Union soviétique faisait campagne pour la création d'une organisation commerciale mondiale dans le cadre de l'ONU, pour remplacer le GATT.

Dans ce contexte, 22 parties contractantes se sont réunies à Genève pour un quatrième cycle de négociations commerciales multilatérales. De nouveaux progrès ont été accomplis dans la réduction et la consolidation des droits de douane. Environ deux cinquièmes du commerce international étaient désormais couverts par des consolidations visant à empêcher le relèvement des droits de douane. Malgré ce succès, la position des pays en développement dans le système restait un sujet de préoccupation. Les ministres des parties contractantes au GATT ont donc décidé de charger un groupe d'experts d'analyser les difficultés que rencontraient les pays en développement pour s'intégrer dans le système commercial mondial. Le groupe d'experts a présenté ses conclusions dans un rapport intitulé « L'évolution du commerce international », qui a été publié en octobre 1958 et a été appelé ensuite Rapport Haberler.[4] Le

[4] En l'honneur du Professeur Gottfried Haberler, qui présidait le groupe d'économistes éminents.

rapport indiquait notamment en conclusion : « Ce n'est pas sans raison, selon nous, que les producteurs de produits de base s'inquiètent de ce que les règles et conventions actuelles en matière de politiques commerciales leur sont relativement défavorables. »[5]

Outre la délicate question de l'intégration des pays en développement dans le système commercial mondial, le GATT était confronté à un autre problème croissant. Depuis le début des années 50, six pays européens (Belgique, Luxembourg, France, République fédérale d'Allemagne, Italie et Pays-Bas) faisaient des efforts considérables pour approfondir leur intégration économique. Après la création réussie d'un marché commun du charbon et de l'acier en 1951, ces six pays ont adopté en 1957 le Traité de Rome, qui établissait la Communauté économique européenne. Pour le GATT, la question était de savoir comment gérer les relations commerciales entre les membres de cette nouvelle union douanière et les autres parties contractantes. Certains craignaient qu'un ajustement peu satisfaisant compromette le système commercial multilatéral (ICITO, 1957).

L'apparition d'un puissant mouvement en faveur d'un marché européen intégré a été l'une des principales raisons du lancement, en septembre 1960, d'un cinquième cycle de négociations commerciales multilatérales, appelé Négociations Dillon en l'honneur du Sous-Secrétaire d'État américain, Douglas Dillon, qui les avait proposées. Le principal objectif de ce cycle était de regrouper les droits de douane des six membres de la CEE en une liste commune qu'ils appliqueraient à l'égard des pays non membres. Conformément à l'article XXIV du GATT, le nouveau tarif extérieur commun ne pouvait pas être supérieur, en moyenne, aux tarifs distincts des six pays. Si les membres de la CEE voulaient s'écarter de cette règle, ils devaient, à titre de compensation, offrir des concessions tarifaires pour d'autres produits. Les négociations ont progressé de manière satisfaisante, sauf dans le domaine de l'agriculture.

Jusqu'aux Négociations Dillon, les négociations commerciales avaient porté presque exclusivement sur les produits industriels. Les grandes puissances économiques du GATT, à savoir les États-Unis et la CEE, hésitaient à inclure l'agriculture dans les négociations car leurs politiques agricoles visaient à soustraire les prix intérieurs aux mécanismes du marché mondial. Au cours des Négociations Dillon, la CEE a refusé d'accepter de nouvelles consolidations pour plusieurs produits agricoles, faisant valoir que, pour concevoir la future politique agricole commune (PAC), il fallait que les taux soient sous-déterminés. Du fait de la sensibilité de cette question, les six membres de la CEE ne s'étaient pas encore mis d'accord sur un tarif extérieur commun pour ces produits (Curtis et Vastine, 1971). Les États-Unis étaient très préoccupés par cette décision, car jusque alors, ils avaient bénéficié de l'application de droits faibles ou même nuls aux produits agricoles en question. Les divergences entre la CEE et les États-Unis sur cette question ont conduit les négociations au bord de l'échec, mais les États-Unis ont finalement décidé que l'intégration accrue du marché européen devait avoir la priorité sur certains de leurs intérêts en matière d'exportations agricoles.

Les Négociations Dillon comportaient aussi des négociations tarifaires traditionnelles. Lorsqu'elles ont été achevées en juillet 1962, les Parties Contractantes avaient fait quelque 4 000 concessions tarifaires portant sur environ 4,9 milliards de dollars d'échanges commerciaux. L'adoption de l'Accord sur les textiles de coton, en tant qu'exception aux règles du GATT, a été un autre résultat important de ces négociations. Cet accord permettait de négocier des restrictions contingentaires avec les pays exportateurs de coton.[6] Pour les pays en développement, l'acceptation par les pays développés de l'idée que l'admission des produits tropicaux en franchise de droits devait être un objectif prioritaire était un succès, mais les Négociations Dillon n'ont permis que de maigres progrès à cet égard. Dans l'ensemble, elles préfiguraient les problèmes qui allaient marquer les cycles suivants, concernant l'agriculture et l'intégration des pays en développement dans le système commercial mondial.

[5] GATT (1958 : 11) « L'évolution du commerce international », Rapport établi par un groupe d'experts. Ce constat a été l'une des principales raisons de la création de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) en 1964.

[6] Cet accord a duré jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Arrangement multifibres en 1974.

b) La consolidation du GATT: 1963-1986

i) Les Négociations Kennedy: 1964-1967

Au début des années 60, des efforts ont été faits de deux côtés pour lancer un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. Après le résultat relativement modeste des Négociations Dillon, les pays en développement étaient désireux de façonner le système commercial de manière à obtenir de nouveaux débouchés pour leurs exportations. L'autre encouragement à lancer un nouveau cycle est venu des États-Unis. Dans un message spécial adressé au Congrès, le Président John F. Kennedy a cité cinq problèmes qui rendaient obsolète la politique commerciale antérieure des États-Unis.[7] Parmi ces problèmes, la croissance et l'intégration continue du marché commun européen étaient considérées comme la plus grave menace pour les intérêts commerciaux des États-Unis. Le volume total des exportations des États-Unis vers la CEE, qui constituait le marché commun, s'élevait à 3,55 milliards de dollars, soit environ 17 pour cent des exportations totales des États-Unis, la CEE étant leur deuxième marché d'exportation après le Canada. En outre, on s'attendait à ce que d'autres pays européens entrent dans le marché commun.

Les États-Unis n'étaient pas hostiles à l'expansion et à l'intégration accrue du marché commun. Au contraire, ils avaient deux bonnes raisons de soutenir ce processus. Premièrement, le renforcement de la coopération économique et politique entre les pays européens, surtout entre la France et l'Allemagne, réduirait le risque de guerre. Deuxièmement, le gouvernement des États-Unis pensait que l'unification de l'Europe occidentale était un rempart efficace contre l'expansion communiste. Cependant, les États-Unis avaient aussi des intérêts économiques en Europe occidentale et ne voulaient pas être du mauvais côté d'une barrière douanière européenne. Outre cette raison économique d'encourager de nouvelles négociations multilatérales, le Président Kennedy considérait qu'un nouveau cycle serait un pas important pour promouvoir la force et l'unité de la communauté atlantique. La libéralisation du commerce entre l'Europe occidentale et les États-Unis se traduirait par un meilleur partage des intérêts économiques et politiques et aiderait ainsi à endiguer l'expansion du communisme.

Invoquant des arguments à la fois économiques et politiques, le Président Kennedy a pu convaincre le Congrès de la nécessité d'engager un nouveau cycle de négociations commerciales. Le Président était habilité à le faire par la Loi de 1962 sur l'expansion du commerce, qui lui donnait jusqu'au 1er juillet 1967, soit presque cinq ans, pour conclure un accord. Cette loi l'autorisait aussi à abaisser les droits de douane de 50 pour cent, sauf pour certains produits. Tous les pays communistes ou sous influence communiste étaient exclus de toute concession tarifaire. La Loi sur l'expansion du commerce ne précisait pas la méthode de négociation, mais elle autorisait le Président à employer diverses méthodes pour négocier les réductions tarifaires. Cela signifiait que, contrairement aux cycles précédents, la négociation pouvait porter sur de grandes catégories de produits au lieu de suivre une approche par produit.

Les Négociations Kennedy ont été lancées lors d'une réunion ministérielle du GATT en mai 1963, mais les négociations n'ont commencé officiellement qu'un an plus tard. Les parties aux négociations se sont fixé comme objectif d'assurer une réduction linéaire de 50 pour cent de tous les droits de douane, tout en confirmant qu'il pouvait y avoir des exceptions à la réduction de 50 pour cent. Les exceptions devaient être limitées au strict minimum et elles devaient « faire l'objet d'une procédure de consultation et justification ».[8] Les Négociations Kennedy ont abordé plusieurs thèmes nouveaux, notamment la libéralisation du commerce des produits agricoles de base, l'inclusion des mesures non tarifaires et le traitement spécial des pays en développement. Autre nouveauté, les pays ont négocié avec la CEE sur son tarif extérieur commun, et non plus avec les pays pris individuellement. Il était important pour les négociations que la CEE soit devenue un acteur économique de premier plan dès les années 50, et soit

[7] « Special Message to the Congress on Foreign Trade Policy », 25 janvier 1962. Public Papers of the Presidents, 1962, pages 68 à 77 (reproduit dans Preeg (1970)). Les cinq problèmes étaient : i) la croissance du marché commun européen ; ii) les pressions croissantes sur la balance des paiements ; iii) la nécessité d'accélérer la croissance économique des États-Unis ; iv) l'offensive communiste dans le domaine de l'aide et du commerce ; et v) la nécessité pour le Japon et les pays en développement de trouver de nouveaux marchés.

[8] GATT, TN. 64/28, 21 mai 1964.

perçue par les États-Unis comme un partenaire de négociation de force comparable (Preeg, 1970 : 262 ; Curtis et Vastine, 1971).

Les Négociations Kennedy ont pris fin en 1967. Elles ont abouti à des résultats substantiels dans le domaine de la réduction des droits de douane sur les produits industriels, qui a été de 38 pour cent en moyenne, couvrant les deux tiers des importations industrielles des pays développés soumises à des droits, d'une valeur d'environ 40 milliards de dollars. Toutefois, les réductions des droits pour les produits textiles ont été très inférieures à cette moyenne. Dans d'autres secteurs et pour d'autres questions (par exemple les produits agricoles, les restrictions quantitatives et les taxes intérieures), les résultats des négociations ont été maigres (Kock, 1969 ; CNUCED, 1968).

Pour la première fois, les parties aux négociations sont convenues de faire des produits agricoles un thème de négociation majeur, alors que les cycles précédents avaient évité cette question. Lors du lancement des Négociations Kennedy, les gouvernements ont reconnu que le commerce des produits agricoles était faussé par des politiques très interventionnistes. Leur intention de régler cette question a été contrecarrée par des divergences fondamentales entre les États-Unis et la CEE. Finalement, la CEE a réussi à conserver largement intacte sa PAC, mais sa proposition de conclure des accords mondiaux sur certains produits agricoles est restée lettre morte, sauf pour les céréales.

Les Négociations Kennedy ont été le premier cycle qui soit au-delà des droits de douane et qui ait porté sur certaines mesures non tarifaires. Les parties aux négociations ont montré d'emblée une certaine réticence à « s'engager dans ce domaine relativement inexploré »[9], de sorte que les résultats ont été assez modestes. Un seul code fondamental a été adopté, le Code international antidumping de 1967, qui s'attaquait au problème complexe du dumping et qui a constitué un modèle précieux pour les négociations ultérieures sur des problèmes analogues. Les Négociations Kennedy ont aussi abouti à un accord de protocole distinct concernant plusieurs mesures non tarifaires.

Les Négociations Kennedy ont été les premières négociations commerciales du GATT qui ont expressément abordé les préoccupations des pays en développement. Dès le départ, les pays développés ont exprimé leur volonté de tenir compte des intérêts particuliers des pays en développement dans les négociations. Mais celles-ci ont été entravées par le fait que plusieurs pays européens maintenaient et élargissaient leurs arrangements commerciaux préférentiels avec leurs anciennes colonies. Au début des années 60, la CEE avait conclu des accords commerciaux préférentiels avec de nombreux pays en développement.[10] Généralement, les accords de la CEE avec les anciennes colonies accordaient non seulement un accès préférentiel aux marchés, mais aussi une importante aide financière. Le meilleur exemple était la Convention de Yaoundé, signée en 1963 par la CEE et 18 pays d'Afrique francophone. Elle a incité les pays en développement non membres de cette association à demander un traitement égal.

Les pays développés n'étaient pas opposés à l'idée d'un accès préférentiel aux marchés, mais ils ont fait valoir qu'il fallait éviter les asymétries. Dans cet esprit, Raoul Prebisch, premier Secrétaire général de la CNUCED, a proposé, à la première session de la CNUCED en 1964, que les pays développés accordent un accès préférentiel à tous les pays en développement. Cette proposition, appelée par la suite Système généralisé de préférences (SGP), a été adoptée quatre ans plus tard à la deuxième session de la CNUCED, tenue à New Delhi. Dans le cadre du SGP, les pays en développement bénéficiaient d'un traitement préférentiel (taux de droits réduits ou nuls au lieu des taux NPF) pour certains produits.[11]

[9] GATT, TN. 64/28, 21 mai 1964.

[10] En conséquence, en 1970, la CEE avait des accords d'association potentiels avec six groupes de pays représentant la moitié des pays du monde non communiste (Curtis et Vastine, 1971).

[11] Comme les schémas de préférences étaient contraires au principe NPF, les parties contractantes ont approuvé en 1971 une dérogation à l'article premier du GATT pour une période de dix ans. La CNUCED est devenue, au sein du système des Nations Unies, l'organe chargé du suivi et de l'évaluation du SGP.

Un objectif important pour les pays en développement était de ne pas être obligés de prendre des engagements sur la base de la réciprocité totale avec les pays développés. Le principe de non-réciprocité avait été formulé pour la première fois dans les résolutions ministérielles adoptées par les parties contractantes au GATT en mai 1963. L'adoption de ce principe a fait l'objet de quelques critiques. Les États-Unis ont fait valoir que la Loi de 1962 sur le commerce les obligeait à obtenir la réciprocité de la part de toutes les parties. Des économistes éminents ont signalé les éventuels effets de distorsion de concessions non réciproques en matière d'accès aux marchés (par exemple Johnson, 1967).[12] Le principe de non-réciprocité a néanmoins été adopté et a trouvé son expression formelle définitive dans la Partie IV du GATT. Son application s'est traduite par le fait que les pays en développement ont généralement offert très peu de réductions tarifaires et n'ont pas consolidé la plupart de leurs droits de douane.

ii) Le Tokyo Round: 1973-1979

Après le succès des Négociations Kennedy, le Directeur général du GATT, Sir Eric Wyndham White, a demandé que l'on profite de la dynamique ainsi enclenchée pour lancer un nouveau cycle, mais cette demande n'a pas été soutenue par les membres du GATT. Il n'était pas opportun d'avancer sur la voie de la libéralisation des échanges à un moment où les gouvernements s'efforçaient de contenir les pressions protectionnistes. L'état d'esprit qui régnait à la fin des années 60 explique le recours à des mesures d'autolimitation des exportations et le refus des États-Unis de supprimer le système du prix de vente américain appliqué pour l'évaluation en douane. Au début des années 70, le système monétaire international a été confronté à d'énormes problèmes qui ont abouti à l'abandon du système de taux de change fixes de Bretton Woods. Cédant aux pressions protectionnistes, l'Administration Nixon a imposé une surtaxe temporaire à l'importation de 10 pour cent pour réduire le déficit croissant du commerce des marchandises des États-Unis. Au Congrès, des voix se sont élevées pour dire que, dans les négociations commerciales précédentes, les États-Unis avaient payé un prix trop élevé en aidant les autres économies, plus que la leur, à développer leurs exportations (Low, 1993; Ostry, 1997). C'est principalement pour corriger ce déséquilibre apparent et réduire le déficit commercial que les États-Unis ont alors souhaité engager des négociations commerciales multilatérales. En outre, le gouvernement craignait que l'élargissement de la CEE ait un effet négatif sur le commerce et l'investissement des États-Unis. Il pensait que l'application éventuelle de la politique agricole commune (PAC) dans les trois nouveaux États membres nuirait aux exportations de produits agricoles des États-Unis. En particulier, l'adhésion du Royaume-Uni, qui accueillait les trois quarts de l'investissement total des États-Unis dans la CEE, était perçue comme une menace.[13] Une autre préoccupation, partagée par d'autres parties contractantes au GATT, était l'importance croissante des mesures non tarifaires parallèlement à la diminution des droits de douane sur les produits industriels.

Au début, la CEE était moins favorable que les États-Unis au lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. Sa préoccupation essentielle était l'intégration du marché commun et l'admission de nouveaux membres. Mais elle a été soumise à des pressions croissantes après l'effondrement du système de Bretton Woods et l'affaiblissement consécutif du dollar des États-Unis. Elle voulait inclure dans les négociations des discussions sur les taux de change et obtenir la suppression définitive du prix de vente américain dans le système d'évaluation en douane des États-Unis.[14]

Lors du lancement du Tokyo Round en 1973, ce cycle était considéré comme le plus complet et le plus vaste de tous les cycles depuis la création du GATT. Tokyo a été choisi pour des raisons stratégiques pour engager ce nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. Le Japon était devenu l'un des principaux exportateurs mondiaux et plusieurs autres pays asiatiques gagnaient une part croissante du commerce mondial. Dans la Déclaration de Tokyo du 12 septembre 1973, les parties contractantes ont pris des engagements concernant « la suppression progressive des obstacles au commerce et l'amélioration

[12] Des études empiriques ultérieures ont corroboré ce scepticisme (Cooper, 1972; Murray, 1973; Baldwin et Murray, 1977).

[13] Le 1er janvier 1973, le Danemark et l'Irlande ont adhéré à la CEE, en même temps que le Royaume-Uni.

[14] Une description détaillée de la préparation et du déroulement des négociations du Tokyo Round ainsi qu'une évaluation de leurs résultats figurent dans Winham, 1986.

du cadre international qui régit le commerce mondial ». La Déclaration reconnaissait « la nécessité de prendre des mesures spéciales au cours des négociations afin d'aider les pays en voie de développement dans les efforts qu'ils font pour accroître leurs recettes d'exportation et promouvoir leur développement économique ». Il était fait mention des besoins spéciaux des pays les moins avancés. Les principaux protagonistes du cycle étaient, une fois encore, les pays développés, en particulier les États-Unis, la CEE et le Japon. Cependant, comme l'ordre du jour comprenait une série de questions relatives au développement, les pays qui n'étaient pas des parties contractantes au GATT ont été invités à participer aux négociations. Près de 30 pays en développement ont accepté cette invitation, ce qui a porté à plus de 100 le nombre des participants.

Peu après leur lancement, les négociations ont été pratiquement paralysées en raison de plusieurs facteurs politiques et économiques nouveaux. Les pays développés étaient confrontés à une récession et à des difficultés croissantes de balance des paiements. La montée du chômage et de l'inflation alimentait les tendances protectionnistes et soudain, la poursuite de la libéralisation est apparue comme un problème insurmontable (secrétariat du Commonwealth, 1978). En conséquence, les pays développés sont convenus de s'employer non plus à libéraliser le commerce mondial, mais à le rendre plus équitable, ce qui a mis les mesures non tarifaires au centre des négociations. Il a été reconnu que les droits de douane n'étaient que l'un des facteurs influençant le commerce international et que le système commercial international avait besoin de plus de discipline dans l'application des mesures non tarifaires.

Les négociations sur l'agriculture ont été les plus difficiles dès le début. Les tentatives faites pour concilier les positions des États-Unis et de la CEE ont échoué en 1975 et 1976, ce qui a ralenti les progrès dans presque tous les autres domaines des négociations. En juillet 1977, les deux parties sont convenues d'abandonner la plupart des questions de fond qui les divisaient, comme l'accès aux marchés et les subventions. Cela a au moins permis aux négociations d'avancer. À la fin du cycle, les négociations menées dans le cadre du Groupe de l'agriculture ont débouché sur deux accords (viande bovine et produits laitiers) et sur une proposition d'établir un cadre agricole multilatéral. Une fois de plus, l'agriculture a été la pierre d'achoppement (CNUCED, 1982 ; Ostry, 1997).

Les négociations sur les produits tropicaux ont été plus fructueuses. Les produits tropicaux avaient été désignés, dans la Déclaration de Tokyo, comme un secteur prioritaire, étant donné l'intérêt particulier qu'ils présentaient pour les pays en développement. Au cours des négociations, les pays en développement ont demandé la suppression de tous les obstacles au commerce des produits tropicaux dans les pays développés. La plupart des pays développés ont accédé à cette demande et ont libéralisé le commerce pour bon nombre de ces produits sans demander de réciprocité de la part des pays en développement.[15] Les mesures de libéralisation combinaient l'octroi de préférences et des réductions tarifaires NPF. Les plus importantes visaient le café, le thé et le cacao, tandis que les marchés des produits de la pêche, du sucre et du tabac ont été ouverts dans une moindre mesure.

Dans le domaine des droits de douane, les réductions convenues étaient loin d'atteindre la moyenne de 60 pour cent envisagée initialement. Elles représentaient cependant un montant de quelque 126 milliards de dollars, soit environ 90 pour cent du commerce des produits industriels en 1976 (Département du commerce des États-Unis, 1982). Les États-Unis ont accepté de ramener la moyenne des droits sur les produits industriels de 6,3 à 4,3 pour cent, et la CEE de 6,5 à 4,6 pour cent (voir le tableau 7). Pour calculer le montant des réductions tarifaires, la Suisse a proposé une formule mathématique (non linéaire) qui permettrait de réduire davantage les droits élevés que les droits peu élevés et contribuerait ainsi à une plus grande harmonisation du tarif douanier. Cette formule, appelée par la suite formule suisse, a été utilisée par les principaux participants et a été appliquée à un large éventail de produits.[16] La plupart des réductions tarifaires devaient être appliquées en huit tranches annuelles égales. Plusieurs exceptions

[15] Seuls les États-Unis ont demandé une certaine réciprocité (Kemper, 1980).

[16] Il faut noter que le coefficient utilisé différait d'un pays à l'autre. Il était de 14 pour le Japon, la Suisse et les États-Unis, mais de 16 pour l'Australie, la CEE et les pays scandinaves. Le Canada a employé une formule légèrement modifiée. D'autres pays, comme l'Islande et la Nouvelle-Zélande, n'ont pas appliqué la formule et ont proposé des réductions tarifaires par produit.

ont été convenues. Par exemple les États-Unis ont abaissé en une seule fois, le 1er janvier 1980, leurs droits de douane sur les importations (sauf pour les textiles et les vêtements) en provenance des pays les moins avancés.

Malgré ces réductions substantielles, les résultats du Tokyo Round sur le plan des droits de douane n'ont pas répondu aux attentes des pays en développement, qui avaient demandé que le SGP soit maintenu et même amélioré. Les pays développés ont fait valoir que les réductions tarifaires NPF profitaient aussi aux pays en développement en raison de leur caractère contraignant et inconditionnel. Ils ont souligné en outre que des efforts avaient été faits pour éviter l'érosion des préférences (secrétariat du Commonwealth, 1978). Le Tokyo Round a cependant réduit en général les marges de préférence dont bénéficiaient les pays en développement dans le cadre du SGP. Pour les importations de la CEE, du Japon et des États-Unis en provenance des pays bénéficiaires de leurs schémas de préférence respectifs, qui ont représenté 19,4 milliards de dollars en 1976, la marge de préférence moyenne pondérée en fonction du commerce est passée de 9,2 pour cent à 6,7 pour cent (CNUCED, 1982). En outre, la réduction des droits NPF sur les produits qui n'étaient pas visés par le SGP et qui présentaient un intérêt particulier à l'exportation pour les pays en développement, a été inférieure à la moyenne. Le droit NPF moyen sur les produits non visés par le SGP est passé de 17,4 pour cent à 13,5 pour cent, soit une réduction d'environ 22 pour cent seulement, alors que la réduction globale était de l'ordre de 33 pour cent (CNUCED, 1982). Malgré cette critique des pays en développement, il faut noter que, pour de nombreux produits présentant un intérêt potentiel à l'exportation pour ces pays, les droits de douane ont fait l'objet de réductions plus importantes (Kemper, 1980).

D'après le paragraphe 9 de la Déclaration de Tokyo, « on prendra en considération les améliorations du cadre international régissant le commerce mondial qui pourraient être souhaitables à la lumière du progrès des négociations ». Le premier point du programme du Groupe « Cadre juridique » portait sur la question de savoir comment créer un cadre juridique pour le traitement spécial et différencié des pays en développement. Les parties aux négociations sont convenues d'une clause permettant aux membres du GATT d'accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en développement sans accorder ce même traitement aux autres pays, nonobstant les dispositions NPF de l'article premier du GATT. Cette disposition a été appelée « Clause d'habilitation ». La Clause d'habilitation donnait une définition détaillée du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés et constituait une dérogation permanente à la clause NPF.

Les pays développés ont insisté pour que la Clause d'habilitation soit liée à la question de la réciprocité. Plus précisément, ils voulaient qu'elle indique que les pays en développement devraient accepter un relèvement de leurs obligations dans le cadre du GATT à mesure que leur situation économique s'améliorerait. En outre, la portée du traitement spécial et différencié devait diminuer à mesure qu'évoluaient les besoins économiques, financiers et commerciaux des pays en développement. Malgré la forte résistance de ces derniers, la clause dite de « gradation » a été incluse dans l'accord final. Certains observateurs ont craint que les pays développés n'utilisent la gradation pour établir une discrimination arbitraire entre les pays en développement (CNUCED, 1982).

Un résultat important du Tokyo Round a été la conclusion de plusieurs accords sur les mesures non tarifaires, appelés « codes », comme suit :

1. l'Accord sur l'évaluation en douane, qui uniformisait les méthodes de calcul de la valeur des marchandises sur laquelle sont basés les droits *ad valorem.* Il limitait donc l'évaluation arbitraire des marchandises importées, qui restreignait souvent les échanges commerciaux ;

2. l'Accord relatif aux procédures en matière de licences d'importation, qui avait pour objet de simplifier l'administration des licences d'importation et de faire en sorte qu'elles ne constituent pas en soi un obstacle aux importations ;

3. l'Accord relatif aux marchés publics, qui visait à assurer une concurrence accrue dans le domaine des marchés publics en ouvrant ceux-ci aux entreprises étrangères ;

4. l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, qui visait à contrôler le recours aux subventions et à faire en sorte qu'elles ne créent pas de distorsion indue des échanges. Les mesures compensatoires ne devraient pas entraver le commerce de façon injustifiée ;

5. l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (normes de produits), qui visait à empêcher les gouvernements d'établir des normes créant des obstacles non nécessaires au commerce international. En outre, les pays étaient encouragés à utiliser les normes internationales existantes et à faire preuve de transparence dans l'établissement et l'application des normes nationales ;

6. l'Accord antidumping, qui réglementait l'utilisation des droits antidumping et des procédures connexes lorsqu'un gouvernement décidait d'imposer de tels droits dans les cas où des produits exportés étaient vendus à un prix inférieur à leur valeur normale.

Le Tokyo Round n'a pas abouti à un accord sur les mesures de sauvegarde bien qu'il y ait eu des discussions sur la notion de sélectivité. Des mesures de sauvegarde pouvaient être prises en vertu de l'article XIX du GATT lorsqu'un accroissement des importations menaçait de causer ou causait un dommage grave à une branche de production nationale. Certains pays ont demandé le droit d'appliquer des mesures de sauvegarde discriminatoires alors que d'autres ont fait valoir que la règle NPF devait s'appliquer. Certains observateurs ont estimé que l'absence d'accord sur les sauvegardes était une lacune majeure du Tokyo Round (CNUCED, 1982).

En fait, seuls quelques pays en développement ont souscrit aux codes.[17] Certains auteurs ont fait valoir qu'il aurait été dans l'intérêt des pays en développement d'y souscrire. Le fait de ne pas adopter les codes limitait la possibilité de participer effectivement à leur élaboration. La liste des signataires était différente d'un code à l'autre, si bien que le champ d'application des disciplines juridiques était disparate. Les codes ont été rédigés comme des accords indépendants, qui ne liaient que les pays qui les avaient signés et ratifiés. Cependant, comme les obligations du GATT étaient généralement appliquées sur une base NPF, les membres du GATT qui n'avaient pas signé les codes bénéficiaient généralement du même traitement, de la part des signataires, que ceux qui les avaient signés.

Enfin, le Tokyo Round n'a pas abordé certaines mesures non tarifaires dans des domaines intéressant les pays en développement. Il a laissé intactes les mesures non tarifaires visant les importations de produits agricoles et de denrées alimentaires, de textiles et de vêtements, de produits en fonte, en fer ou en acier, de produits électroniques grand public et de matériel de construction navale. Ces obstacles étaient importants dans la plupart des pays développés et ils entravaient considérablement les exportations des pays en développement. Les pays asiatiques émergents étaient particulièrement touchés par ces mesures. Plusieurs observateurs (CNUCED, 1982 ; Deardorff et Stern, 1982) ont conclu que le Tokyo Round n'avait qu'une importance limitée pour les pays en développement.

En dépit de ces limitations, les négociations sur les mesures non tarifaires ont montré la volonté des gouvernements d'approfondir et, dans une certaine mesure, d'élargir la portée du GATT. Elles ont créé une dynamique pour le Cycle d'Uruguay, quelques années plus tard. Cependant, l'impossibilité de réformer les dispositions sur les sauvegardes et d'éliminer les restrictions quantitatives, et les mesures d'autolimitation volontaire des exportations, ont renforcé à l'époque les tendances protectionnistes.

Les résultats globaux des négociations n'ont pas répondu à l'attente des pays en développement. Non seulement les résultats concernant les mesures non tarifaires étaient décevants, mais les effets des réductions tarifaires pour les pays en développement étaient jugés modestes (Deardorff et Stern, 1982). À la 35ème session des parties contractantes tenue à la fin du Tokyo Round en novembre 1979, le porte-parole des pays en développement a exprimé cette déception en ces termes : « Les pays en voie de développement ont du mal à déterminer quels avantages supplémentaires ces négociations leur ont apportés, car les résultats obtenus ne correspondent pas à leurs aspirations, telles qu'elles ressortent de la Déclaration de Tokyo » (GATT, 1979). Malgré ces réserves, les observateurs des négociations

[17] Voir le tableau 13 à la sous-section 2 c).

conviennent que le Tokyo Round a marqué un changement important dans la structure des négociations commerciales (Winham, 1986 et 1990 ; Ostry, 1997). Même si les pays développés ont très largement dominé le programme de ce cycle, les pays en développement ont participé activement et, pour la première fois, ont eu une influence considérable sur les négociations du GATT. Le poids économique des pays en développement dans l'économie mondiale a augmenté encore dans les années qui ont suivi et, par conséquent, leur rôle au sein du GATT.

iii) L'après-Tokyo Round

La décennie 80 a commencé par une modification radicale de la politique économique des États-Unis qui a eu des conséquences considérables pour l'ensemble du système économique international. En 1981, le nouveau Président des États-Unis, Ronald Reagan, a annoncé de fortes réductions fiscales pour stimuler l'économie qui avait stagné en 1980, année marquée par une forte augmentation du déficit budgétaire fédéral. Soumise à des pressions protectionnistes croissantes, l'Administration Reagan a persuadé le Japon, en 1981, de limiter volontairement ses exportations d'automobiles. Dans les années qui ont suivi, l'industrie sidérurgique américaine a demandé, généralement avec succès, l'imposition de droits compensateurs et de droits antidumping à l'encontre de fournisseurs du Brésil, de la CEE, du Japon, du Mexique et de la République de Corée. Le Président Reagan a annoncé un programme de négociation visant à limiter les importations d'acier à 18,5 pour cent du marché américain. Les États-Unis n'ont pas été les seuls à recourir largement à des mesures commerciales correctives. La CEE, suivie par le Canada et l'Australie, a invoqué l'argument d'un « commerce déloyal » et a ouvert de nombreuses enquêtes antidumping.

Afin de combattre l'inflation à deux chiffres, le Président de la Réserve fédérale des États-Unis, Paul Volcker, a appliqué une politique monétaire rigoureuse qui a eu de graves répercussions sur le système macro-économique international. Du fait de la hausse des taux d'intérêt aux États-Unis, plusieurs pays en développement se sont trouvés dans l'impossibilité d'assurer le service de leur dette et se sont enfoncés dans une vase d'endettement. En 1981, il est devenu évident qu'il fallait lutter contre la montée du protectionnisme et contre l'accentuation de la fracture Nord-Sud et remettre le système commercial mondial sur les rails. Les parties contractantes ont donc décidé d'organiser une réunion ministérielle en 1982, la première depuis la réunion de 1973 qui avait lancé le Tokyo Round.

La réunion a échoué et a conduit le GATT au bord de l'éclatement (Croome, 1995). L'agriculture, en particulier, a été une importante source de conflits. La délégation des États-Unis, soutenue par l'Australie et la Nouvelle-Zélande, a fait part des griefs des agriculteurs américains qui se plaignaient de ne pas pouvoir accéder au marché européen, mais aussi aux marchés des pays tiers à cause des subventions européennes massives (Ostry, 1997). La CEE a fait valoir que la PAC était compatible avec le GATT et que les États-Unis eux-mêmes intervenaient lourdement sur leur marché agricole. L'idée de faire des services un nouveau thème des négociations commerciales a été un autre sujet de conflit. Les pays en développement se sont fermement opposés à cette idée, proposée par les États-Unis.

La Déclaration ministérielle finale n'a guère fait plus qu'exprimer la détermination de susciter « un consensus renouvelé en faveur du système du GATT ». Ce maigre résultat montrait clairement qu'il fallait lancer un nouveau cycle de négociations multilatérales de vaste portée. Le programme de travail établi par la Réunion ministérielle donnait des orientations importantes pour la préparation des futures négociations (Low, 1993 ; Croome, 1995). Le GATT a commencé à travailler sur l'agriculture, les services, le commerce des marchandises de contrefaçon et d'autres questions, fixant ainsi les principaux paramètres du cycle suivant.

Au vu de ces résultats plutôt mitigés, le gouvernement des États-Unis a renoncé à son engagement majeur en faveur du multilatéralisme et a commencé à recourir activement aux approches régionales du commerce. Le premier accord commercial régional des États-Unis, l'Initiative en faveur du bassin des Caraïbes, a été proposé par le Président Reagan en février 1982 et, un an plus tard, les États-Unis ont engagé des négociations sur une zone de libre-échange avec Israël. Ce changement d'approche avait

plusieurs causes. Fondamentalement, les États-Unis pensaient que leur économie était la plus ouverte du monde, alors que beaucoup d'autres pays imposaient des obstacles au commerce, en particulier le Japon. Des approches bilatérales et multilatérales des relations commerciales étaient nécessaires pour corriger ces asymétries (Ostry, 1997). En outre, le gouvernement des États-Unis doutait de plus en plus de la viabilité du processus multilatéral. Une approche à plusieurs volets était considérée comme la stratégie la plus appropriée, notamment pour amener d'autres pays à participer à des négociations multilatérales, considérées comme un moyen de résoudre les difficultés existantes.

Au cours des réunions à haut niveau qui ont suivi la réunion ministérielle de 1982, les pays développés se sont prononcés de plus en plus en faveur d'un nouveau cycle. En revanche, les pays en développement se sont montrés très réticents, craignant que les sujets commerciaux qui étaient vitaux pour eux, comme les textiles et l'agriculture, ne reçoivent pas l'attention voulue. En avril 1985, les ministres du commerce des pays de l'OCDE sont convenus d'organiser une réunion préparatoire en vue du lancement d'un nouveau cycle. Ils ont aussi souligné l'importance de la participation des pays en développement aux travaux préparatoires (Agence européenne d'informations, 1986). Le Conseil du GATT s'est réuni en juillet 1985 pour fixer la date d'une réunion préparatoire en vue d'un nouveau cycle. Plusieurs pays en développement, tout particulièrement le Brésil et l'Inde, ont dressé une liste de conditions à remplir pour que les négociations aient lieu. Parmi les nombreuses conditions figurait la reconnaissance du fait que l'Arrangement multifibres n'était pas souhaitable, et qu'un accord sur les sauvegardes était nécessaire. Ces conditions étaient inacceptables pour les partisans du nouveau cycle et il s'est avéré impossible de parvenir à un accord. Les États-Unis ont estimé que la seule façon de sortir de cette impasse était d'organiser une session des parties contractantes. Dans cet organe suprême du GATT, les décisions n'avaient pas à être prises par consensus, mais pouvaient être approuvées par un vote à la majorité des deux tiers. La session est convenue que « le processus préparatoire du nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales proposé [était] désormais engagé ». Peu après, les parties contractantes ont décidé qu'un comité préparatoire devait commencer à organiser la Réunion ministérielle qui devait se tenir en septembre 1986.

c) Du GATT à l'OMC

i) Les négociations du Cycle d'Uruguay : 1986-1994

Les travaux préparatoires de la Réunion ministérielle ont été aussi difficiles que la décision de lancer un nouveau cycle. Au cours de neuf réunions, tenues entre janvier et juillet 1986, le Comité préparatoire a examiné tous les thèmes de négociations inscrits sur la liste sans faire de progrès notables. Plusieurs grands pays en développement se sont opposés à l'inclusion de nouveaux sujets, comme les services, les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchaient au commerce et les mesures concernant l'investissement et liées au commerce. Ils estimaient que leur inclusion menaçait la capacité des gouvernements d'intervenir dans l'économie (Ostry, 1997). À l'approche de l'échéance de juillet à laquelle le Comité préparatoire devait présenter ses recommandations et alors que aucun résultat important n'avait été obtenu, un petit groupe de pays développés (pays de l'AELE, Australie, Canada et Nouvelle-Zélande) a décidé de constituer un groupe de travail informel, auquel seraient associés 20 pays en développement, qui tenaient en principe au lancement du nouveau cycle. Les CE, le Japon et les États-Unis sont d'abord restés en retrait et n'ont rejoint le groupe que tardivement. À la fin de juillet, le groupe, présidé par la Suisse et la Colombie, a présenté un projet de déclaration pour la Réunion ministérielle, qui allait ensuite servir de base aux négociations.

Le 14 septembre 1986, la Réunion ministérielle s'est ouverte à Punta del Este (Uruguay).[18] Il restait à régler deux questions majeures. Premièrement, s'agissant de l'agriculture, le texte final appelait à « libéraliser davantage », comme le demandaient les pays en développement, et, en même temps, à « renforcer la discipline et améliorer la prévisibilité », compte tenu de la position des CE. Les négociations visaient à trouver un équilibre entre ces deux objectifs. Deuxièmement, il y avait un conflit au sujet des nouvelles

[18] Il avait été décidé de lancer le Cycle dans un pays en développement pour souligner la dimension développement du Cycle.

questions – services, droits de propriété intellectuelle et investissement. Les participants sont finalement convenus d'examiner ces trois questions, mais de façon à ce qu'elles soient suffisamment distinctes des domaines traditionnels des négociations du GATT. La réunion de Punta del Este s'est achevée le 20 septembre, après une semaine de négociations intenses. La Déclaration de Punta del Este a été adoptée et le Cycle d'Uruguay a finalement été lancé.

La Déclaration de Punta del Este énonçait les mandats des négociations sur les droits de douane, les mesures non tarifaires, les produits tropicaux, les produits provenant des ressources naturelles, les textiles et vêtements, l'agriculture, les articles de l'Accord général, les sauvegardes, les codes du Tokyo Round, les subventions et les mesures compensatoires, le règlement des différends, les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, les mesures concernant les investissements et liées au commerce, le fonctionnement du système du GATT et le commerce des services. Ce large éventail des sujets a fait du Cycle d'Uruguay la négociation commerciale la plus ambitieuse jamais entreprise. En tout, 15 groupes de négociation ont été établis et ils ont commencé leurs travaux en février 1987.

La Réunion ministérielle tenue à Montréal en décembre 1988 était censée procéder à un examen des négociations à mi-parcours. Six groupes de négociations ont pu faire état de progrès importants, mais tous les autres étaient bloqués par les divergences d'intérêts entre les participants. Les questions les plus controversées à Montréal étaient l'agriculture, les sauvegardes, les ADPIC et les textiles et les vêtements. Les négociations étaient aussi sous pression du fait de l'élection d'un nouveau Président aux États-Unis et du renouvellement des membres de la Commission européenne.

Le groupe de négociation sur l'agriculture a été marqué par des désaccords entre les États-Unis et les CE. Les États-Unis demandaient la suppression de toutes les subventions qui faussaient le commerce des produits agricoles et proposaient un accord sur des mesures de réforme à court terme. Les CE étaient seulement disposées à accepter une réduction limitée et graduelle des subventions agricoles. Ce blocage sur l'agriculture a entraîné l'arrêt des négociations sur les autres questions non résolues. Afin de ne pas perdre le bénéfice des progrès réalisés sur les autres questions, les Ministres ont décidé, à la fin de la Réunion de Montréal, de s'accorder un délai supplémentaire pour parvenir à un accord. Ils ont fixé un nouveau délai de quatre mois, jusqu'en avril 1989. Les progrès accomplis pendant cette période ont été minimes et les gouvernements sont convenus de poursuivre les négociations.

La question de l'agriculture a dominé le débat pendant les 18 mois qui se sont écoulés entre avril 1989 et la Réunion ministérielle de Bruxelles en décembre 1990, mais il n'y a eu aucun rapprochement entre les CE et les États-Unis. Pendant cette réunion, les positions des deux parties sont restées très éloignées et tous les efforts faits pour trouver un compromis sont restés vains. L'échec de cette réunion ministérielle a gravement entamé la crédibilité du GATT et a signifié que l'échéance générale du 1er juin 1991 ne serait pas respectée. Heureusement, en mai 1991, le Président Bush a réussi à obtenir la prorogation pour deux ans de son pouvoir de négociation suivant la procédure accélérée, de sorte que les négociations ont pu continuer pendant l'été 1991.

Les négociations ont reçu une nouvelle impulsion grâce à la décision de la Commission des CE de réformer la PAC. Dans l'espoir d'un arrangement imminent dans le domaine de l'agriculture, les négociations ont considérablement progressé et l'ébauche d'un accord final est bientôt apparue. Le projet d'accord prévoyait un mécanisme de règlement des différends unifié et une nouvelle organisation commerciale multilatérale qui remplacerait le GATT. En décembre 1991, le Secrétariat a publié une version du projet d'acte final mais, une fois encore, les gouvernements n'étaient pas prêts à l'adopter. Le désaccord entre les CE et les États-Unis au sujet de l'agriculture persistait. Pour les CE, le compromis sur l'agriculture n'était pas acceptable parce qu'il menaçait le fondement de la PAC, alors que pour les États-Unis, soutenus par plusieurs pays exportateurs de produits agricoles, il n'allait pas assez loin. Une issue n'a été trouvée que près d'un an plus tard, quand les deux parties se sont réunies à Washington et se sont mises d'accord sur une série de modifications à apporter au projet de texte.

Entre-temps, d'autres participants avaient commencé à exprimer leur lassitude et leur déception au sujet du Cycle d'Uruguay. À la fin du blocage sur l'agriculture, ils craignaient que les CE et les États-Unis négligent leurs préoccupations, ce qui les a amenés à présenter de nouvelles demandes. La signature de l'ALENA en décembre 1992 et l'investiture de Bill Clinton en tant que nouveau Président des États-Unis en janvier 1993 ont encore compliqué la situation. Il restait de moins en moins de temps pour parvenir à un accord final, le pouvoir de négociation du Président des États-Unis arrivant à expiration le 1er juin 1993. Le Cycle d'Uruguay était de nouveau en difficulté et certains observateurs ont conclu qu'il se poursuivrait jusqu'en 1994 et au-delà.

À ce moment critique, le climat des négociations a commencé à s'améliorer. En mars 1993, 37 pays développés et en développement ont envoyé une lettre aux gouvernements des États-Unis, des CE et du Japon pour les engager « à donner l'impulsion nécessaire en ce moment critique et à accorder au Cycle d'Uruguay la priorité que de toute évidence il mérite » (cité dans Croome, 1995). En avril, les États-Unis et les CE sont parvenus à un accord sur l'accès aux marchés pour les équipements électriques lourds et ont réglé un différend bilatéral sur les marchés publics. Enfin, le Congrès des États-Unis a prorogé jusqu'au 15 avril 1994 le pouvoir de négociation du Président Clinton suivant la procédure accélérée, ce qui signifiait que les négociations sur le fond devaient être achevées avant le 15 décembre 1993. Cette échéance a donné aux participants l'impulsion nécessaire pour progresser dans les négociations.

Durant l'été et l'automne 1993, le Cycle a fait des progrès considérables, notamment dans les domaines de l'accès aux marchés, des institutions et des services. Mais à l'évidence, un arrangement entre les États-Unis et les CE sur les questions les plus sensibles était nécessaire. Les deux parties ont commencé à négocier bilatéralement et, après plusieurs réunions à Washington et à Bruxelles, ont présenté leurs résultats à leurs autres partenaires au début de décembre. Les pays en développement se sont montrés réticents mais, comme il restait quelques jours avant l'échéance finale, ils sont revenus à la table de négociation. Les pièces du puzzle d'Uruguay commençaient à se mettre en place. Les derniers jours ont été marqués par une activité frénétique et les négociations se sont poursuivies jusqu'au matin du 15 décembre. Dans l'après-midi du même jour, le Directeur général, Peter Sutherland, a annoncé la fin des négociations sur le fond et un consensus entre tous les participants. Sept longues années de négociations commerciales multilatérales étaient enfin couronnées de succès, aboutissant à la réforme la plus profonde du système commercial multilatéral depuis la création du GATT.

ii) Le résultat du Cycle d'Uruguay

Le nombre de questions couvertes par les négociations d'Uruguay était impressionnant : 25 000 pages décrivent en détail tous les aspects de l'Accord. La structure juridique de l'Accord reflète les principales contributions du Cycle. La Charte de l'OMC, longue de dix pages seulement, précède l'ensemble du document et constitue le cadre général englobant toutes les parties de l'Accord. Elle institue l'OMC en tant qu'organisation internationale et définit ses fonctions et sa structure. Elle comporte quatre annexes importantes qui contiennent tous les autres textes négociés pendant le Cycle. Les annexes 1 à 3 font partie de l'« engagement unique » et sont donc contraignantes pour tous les Membres. L'annexe 1 contient les trois principaux Accords, à savoir l'Accord sur les marchandises (GATT de 1994 et 18 accords connexes), l'Accord sur les services (AGCS et annexe 1 B) et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. L'annexe 2 contient le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends et l'annexe 3 définit le Mécanisme d'examen des politiques commerciales. L'annexe 4 s'écarte du principe de l'engagement unique car elle contient quatre accords plurilatéraux qui ne s'appliquent qu'aux Membres qui les ont signés.

Dans le domaine des droits de douane, les pays développés ont accepté de ramener leurs droits sur les produits industriels de 6,3 à 3,8 pour cent en moyenne, la plupart des réductions devant être échelonnées sur cinq ans à compter du 1er janvier 1995.[19] Un autre résultat important a été l'augmentation des consolidations tarifaires opérées par toutes les parties. D'après le nombre de lignes consolidées, la

[19] GATT, Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, Genève, novembre 1994.

proportion des consolidations est passée de 78 à 99 pour cent pour les pays développés, de 73 à 98 pour cent pour les pays en transition et de 21 à 73 pour cent pour les pays en développement. Cette augmentation s'explique en partie par le fait que tous les tarifs sur les produits agricoles ont été consolidés. Le fort pourcentage de droits consolidés a rendu le système commercial mondial plus stable et plus prévisible.

Le Cycle d'Uruguay a permis pour la première fois de traiter le commerce des produits agricoles de manière approfondie dans le cadre du système commercial multilatéral. Le programme de libéralisation de l'agriculture a été établi pour dix ans ; son approche consistait à répartir les mesures en trois catégories – l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions à l'exportation. Comme nous venons de le dire, tous les tarifs agricoles ont été consolidés. Le soutien interne était mesuré en tant qu'ensemble d'interventions, appelé mesure globale du soutien. Pour chacun des trois piliers, les Membres ont pris des engagements de réduction spécifiques. Une « clause de paix » visait à protéger certaines mesures contre une action juridique qui pourrait sans cela être engagée en vertu des dispositions de l'OMC relatives aux subventions. Rétrospectivement, de nombreux observateurs ont estimé que même si l'Accord du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture n'avait pas donné lieu à une importante libéralisation des échanges, il avait eu le mérite d'incorporer l'agriculture dans les règles commerciales multilatérales et de créer les conditions d'une libéralisation ultérieure.

L'Accord sur les textiles et les vêtements a été un autre résultat positif du Cycle d'Uruguay ; il a mis fin au traitement exceptionnel accordé à ce secteur. Les parties sont convenues que toutes les restrictions quantitatives seraient éliminées progressivement sur une période de dix ans et que, à la fin de cette période, le secteur des textiles et des vêtements serait pleinement intégré dans le système commercial multilatéral. C'était un résultat important pour les pays en développement, car la part des textiles et des vêtements dans leurs exportations de marchandises était analogue à celle des produits agricoles. Il faut noter par ailleurs que, dans ce secteur, de nombreux droits de douane sont restés bien supérieurs à la moyenne des droits sur les produits industriels dans les pays développés.

Le Cycle d'Uruguay a renforcé les disciplines dans le domaine des mesures commerciales correctives.[20] L'Accord sur les sauvegardes a établi des règles plus strictes concernant l'application temporaire de mesures de sauvegarde, et a traité des questions de compensation. En outre, il a éliminé le recours aux mesures dites de la « zone grise », comme l'autolimitation des exportations. Les dispositions relatives aux subventions ont établi pour la première fois une définition des subventions et ont énoncé des règles et des procédures plus claires. Les nouvelles règles antidumping ont clarifié davantage les dispositions relatives à la détermination de l'existence d'un dumping, au recours à des mesures antidumping et à l'établissement d'un lien de causalité entre le dumping et le dommage. En outre, l'Accord a précisé les procédures à suivre pour ouvrir et mener une enquête antidumping et pour appliquer des mesures antidumping.

Le Cycle d'Uruguay a donné lieu à une réforme majeure du système de règlement des différends. Tous les différends commerciaux entre les Membres devaient être réglés par l'Organe de règlement des différends (annexe 2). Les précédents accords dans ce domaine ne comportaient aucun calendrier fixe et les décisions pouvaient facilement être bloquées. Le nouvel accord a institué une procédure plus structurée assortie de délais plus stricts pour assurer le règlement rapide des différends. En outre, les parties perdantes n'avaient plus la possibilité de bloquer l'adoption d'une décision. On espérait que le renforcement des disciplines limiterait les frictions commerciales et contribuerait à la prévisibilité et à l'efficacité du système commercial multilatéral.

L'annexe 3 instituait le mécanisme d'examen des politiques commerciales, qui devait servir à examiner les politiques et pratiques commerciales des Membres de l'OMC et contribuer ainsi à améliorer le respect des règles de l'OMC grâce à une plus grande transparence. Les examens doivent avoir lieu régulièrement, mais leur fréquence dépend de la part de chaque Membre dans le commerce mondial. Chaque examen

[20] Voir l'analyse dans la sous-section 2.

est fondé sur deux documents – une déclaration de politique générale présentée par le gouvernement du pays concerné et un rapport détaillé indépendant rédigé par le Secrétariat de l'OMC.

L'accord sur le commerce des services

Le Cycle d'Uruguay a abouti à deux résultats très importants, la conclusion de l'Accord général sur le commerce des services et celle de l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Ces deux ajouts aux règles commerciales multilatérales, effectués au moment de la création de l'Organisation mondiale du commerce en 1995, ne sont pas examinés en détail dans le présent rapport. Cela tient au manque de place, et non à une quelconque opinion sur l'importance qu'ils revêtent dans le système commercial. Au contraire, les deux accords ont donné au système des orientations nouvelles et importantes.

L'AGCS[21] a été inspiré essentiellement par les mêmes objectifs que l'accord correspondant sur le commerce des marchandises. Les transactions de services contribuent pour plus de 60 pour cent à la production et à l'emploi au niveau mondial, mais ne représentent pas plus de 20 pour cent du total des échanges (mesuré sur la base de la balance des paiements).[22] De nombreux services, considérés depuis longtemps comme des activités véritablement nationales, sont de plus en plus mobiles sur le plan international. Cette tendance devrait se poursuivre grâce à l'introduction des nouvelles technologies de transmission (services bancaires électroniques et services de télémédecine ou de téléenseignement, par exemple), à l'ouverture des anciens monopoles dans de nombreux pays (services téléphoniques et postaux, par exemple) et aux réformes réglementaires dans des secteurs strictement réglementés, comme les transports. Conjuguées à l'évolution des préférences des consommateurs, ces innovations techniques et réglementaires ont accru le caractère « échangeable » des services, ce qui a rendu nécessaires des disciplines multilatérales.

L'AGCS s'applique en principe à tous les secteurs de services, avec deux exceptions. L'article I:3 exclut les « service[s] fourni[s] dans l'exercice du pouvoir gouvernemental », c'est-à-dire tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec d'autres fournisseurs. Il s'agit des systèmes de sécurité sociale et des autres services publics, comme la santé ou l'éducation, fournis à des conditions non commerciales. De plus, en vertu de l'Annexe sur les services de transport aérien, l'Accord ne s'applique pas aux mesures qui affectent les droits de trafic aérien et les services directement liés à l'exercice de ces droits.

L'AGCS distingue quatre modes de fourniture de services : le commerce transfrontières, la consommation à l'étranger, la présence commerciale et la présence de personnes physiques. La fourniture transfrontières désigne les flux de services en provenance du territoire d'un Membre et à destination du territoire d'un autre Membre (services bancaires ou architecturaux transmis par télécommunication ou par courrier, par exemple). La consommation à l'étranger désigne les cas où un consommateur de service (touriste ou patient, par exemple) se rend sur le territoire d'un autre Membre pour y obtenir un service. La présence commerciale signifie qu'un fournisseur de services d'un Membre établit une présence sur le territoire d'un autre Membre, notamment par l'achat ou la location de locaux, afin de fournir un service (filiales nationales de compagnies d'assurance étrangères ou de chaînes d'hôtel, par exemple). La présence de personnes physiques consiste en l'entrée de personnes physiques d'un Membre sur le territoire d'un autre Membre pour fournir un service (comptables, médecins ou enseignants, par exemple). Toutefois, l'Annexe sur le mouvement des personnes physiques précise que les Membres restent libres de prendre des mesures concernant la citoyenneté, la résidence ou l'accès au marché du travail à titre permanent.

[21] La plupart de ces renseignements peuvent être consultés à l'adresse suivante : http://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/serv_f.htm.

[22] Les statistiques sur le commerce des services sont très incomplètes. Une estimation correcte de la part des services dans le commerce international, basée sur la définition des services énoncée dans l'AGCS, serait certainement supérieure à 20 pour cent.

Ces distinctions apparemment compliquées entre les modes de fourniture résultent du fait que de nombreux services ne peuvent être fournis que grâce à la présence physique simultanée du producteur et du consommateur. Par conséquent, pour être significatifs au plan commercial, les engagements commerciaux doivent porter, dans bien des cas, sur le mouvement transfrontières des consommateurs, l'établissement d'une présence commerciale sur un marché ou le mouvement temporaire d'un fournisseur de services. Même lorsque les fournisseurs peuvent choisir entre les modes de fourniture, la taxinomie modale de l'AGCS est nécessaire pour comprendre l'utilisation des diverses options.

L'AGCS reconnaît expressément le droit des Membres de réglementer la fourniture des services pour réaliser leurs objectifs de politique nationale et il ne cherche pas à influencer ces objectifs. Au contraire, il établit un cadre de règles pour faire en sorte que les réglementations relatives aux services soient administrées de manière raisonnable, objective et impartiale et ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce. Une différence importante entre le commerce des marchandises et le commerce des services concerne la réglementation – en général, les services sont plus réglementés que les marchandises. Cela est lié non seulement aux diverses options concernant le mode de fourniture, mais aussi au caractère intangible des services et au fait que la consommation et la production peuvent être simultanées et que de nombreux services qui semblent similaires voire identiques sont très hétérogènes. Ces facteurs sont quelques-unes des raisons expliquant la réglementation relative importante de nombreux secteurs de services.

Les obligations énoncées dans l'AGCS peuvent être classées en deux grandes catégories. Premièrement, il y a des obligations générales qui s'appliquent directement et automatiquement à tous les Membres et à tous les secteurs de services. Et deuxièmement, il y a des obligations découlant des engagements spécifiques concernant l'accès aux marchés et le traitement national dans des secteurs expressément désignés. Ces engagements sont énoncés dans des listes par pays dont la portée peut varier considérablement selon les Membres. Les termes et concepts pertinents sont analogues mais pas nécessairement identiques à ceux du GATT. Par exemple, le traitement national est une obligation générale dans le cas du commerce des marchandises, et est une obligation non négociable dans le cadre de l'AGCS.

Les obligations générales sont notamment le traitement NPF (mais certaines exemptions limitées dans le temps sont autorisées), les obligations de transparence, la mise en place de procédures d'examen administratif et de procédures d'appel, et les disciplines relatives aux monopoles et aux fournisseurs exclusifs. Les obligations subordonnées à des engagements spécifiques comprennent l'accès aux marchés et le traitement national, qui sont des engagements négociés dans certains secteurs. Les engagements en matière d'accès aux marchés peuvent être soumis à divers types de limitations. Par exemple, il peut exister des limitations concernant le nombre de fournisseurs de services, d'opérations des services ou d'employés dans le secteur, la valeur des transactions, la forme juridique du fournisseur de services ou la participation de capital étranger. Les engagements en matière de traitement national signifient que le Membre concerné n'applique pas de mesures discriminatoires favorisant les services ou les fournisseurs de services nationaux. La principale exigence est qu'un Membre ne doit pas modifier, en droit ou en fait, les conditions de concurrence en faveur de sa propre industrie de services. Là encore, l'application du traitement national dans un secteur particulier peut être soumise à des conditions et à des restrictions.

Les Membres peuvent adapter comme ils l'entendent la portée sectorielle et le contenu de leurs engagements. Ceux-ci reflètent donc généralement les objectifs et les contraintes de politique nationale, globalement et dans des secteurs particuliers. Certains Membres n'ont inscrit dans leur liste que quelques services tandis que d'autres ont pris des engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national pour plus de 120 services sur un total d'environ 160. L'existence d'engagements spécifiques entraîne d'autres obligations, concernant notamment la notification des nouvelles mesures ayant une incidence importante sur le commerce et la non-application de restrictions aux paiements et transferts internationaux.

Chaque Membre de l'OMC est tenu d'établir une liste d'engagements spécifiques indiquant les services pour lesquels il garantit l'accès au marché et le traitement national et toute limitation pouvant s'y rapporter. La liste peut aussi servir à prendre des engagements additionnels concernant, par exemple, la

mise en œuvre de certaines normes ou de certains principes réglementaires. Des engagements sont pris pour chacun des quatre modes de fourniture de services.

La plupart des listes comprennent deux sections contenant l'une des engagements sectoriels et l'autre des engagements horizontaux. Les entrées figurant sous « Engagements horizontaux » s'appliquent à tous les secteurs énumérés ensuite dans la liste. Les limitations horizontales s'appliquent souvent à un mode de fourniture particulier, notamment la présence commerciale et la présence de personnes physiques. La section des « engagements sectoriels » contient des entrées qui s'appliquent uniquement au service indiqué.

L'Accord sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)

L'Accord sur les ADPIC[23] porte sur le droit d'auteur et les droits connexes (c'est-à-dire les droits des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs d'enregistrements sonores et des organismes de radiodiffusion) ; les marques de fabrique ou de commerce, y compris les marques de services ; les indications géographiques, y compris les appellations d'origine ; les dessins et modèles industriels ; les brevets, y compris la protection des obtentions végétales ; les schémas de configuration de circuits intégrés ; et les renseignements non divulgués, y compris les secrets commerciaux et les résultats d'essais. Il comprend trois éléments principaux – des normes fondamentales en matière de propriété intellectuelle, des dispositions visant à faire respecter les droits au niveau national, et des dispositions relatives au règlement des différends.

Pour chacun des grands domaines de la propriété intellectuelle visés par l'Accord sur les ADPIC, des normes de protection minimales sont spécifiées. Les principaux éléments de la protection sont définis, à savoir l'objet à protéger, les droits conférés et les exceptions possibles à ces droits, et la durée minimale de la protection. L'Accord établit ces normes en exigeant tout d'abord que soient respectées les obligations fondamentales énoncées dans les principales conventions de l'OMPI, à savoir la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle (Convention de Paris) et la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques (Convention de Berne), dans leurs dernières versions. À l'exception des dispositions de la Convention de Berne relatives aux droits moraux, toutes les dispositions de fond de ces conventions sont incorporées par référence dans l'Accord et deviennent ainsi des obligations au titre de l'Accord sur les ADPIC.

Les dispositions de l'Accord relatives au respect des droits portent sur les procédures internes et les mesures correctives prévues pour faire respecter les droits de propriété intellectuelle (DPI). L'Accord énonce certains principes généraux applicables à toutes les procédures visant à faire respecter les DPI. Il contient aussi des dispositions concernant les procédures et mesures correctives civiles et administratives, les mesures provisoires, les prescriptions spéciales concernant les mesures à la frontière ainsi que les procédures pénales, qui précisent les procédures et mesures correctives devant exister pour que les titulaires de droits puissent faire respecter effectivement leurs droits. Les dispositions de l'Accord relatives au règlement des différends prévoient que les différends entre les Membres relatifs au respect des obligations découlant de l'Accord sur les ADPIC sont soumis aux procédures de règlement des différends de l'OMC.

En outre, l'Accord énonce certains principes de base, comme le traitement national et le traitement de la nation la plus favorisée, et certaines règles générales visant à faire en sorte que les difficultés de procédure liées à l'acquisition ou au maintien de droits de propriété intellectuelle n'annulent pas les avantages fondamentaux devant découler de l'Accord. L'Accord sur les ADPIC énonce des normes minimales et permet aux Membres d'élargir la protection de la propriété intellectuelle, s'ils le souhaitent. Les Membres sont libres de déterminer la méthode appropriée pour mettre en œuvre les dispositions de l'Accord dans le cadre de leur propre système et pratique juridiques. Enfin, l'article 40 de l'Accord reconnaît que certaines pratiques ou conditions en matière de concession de licences touchant aux

[23] Ces renseignements peuvent être consultés à l'adresse suivante : http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/intel2_f.htm. Pour plus de précisions, voir ce site.

droits de propriété intellectuelle qui limitent la concurrence peuvent avoir des effets préjudiciables sur les échanges et entraver le transfert et la diffusion de technologie. Les Membres peuvent adopter, conformément aux autres dispositions de l'Accord, des mesures appropriées pour prévenir ou contrôler les pratiques abusives et anticoncurrentielles en matière de concession de licences touchant aux droits de propriété intellectuelle.

iii) Les suites du Cycle d'Uruguay

Malgré l'importante contribution du Cycle d'Uruguay à la réforme du système commercial multilatéral, il était évident que des travaux supplémentaires étaient nécessaires dans de nombreux domaines. Dans le cadre des Accords du Cycle d'Uruguay, un calendrier ambitieux a été établi pour de futures négociations portant sur plus de 30 sujets. Dans certains domaines, ce calendrier prévoyait en détail l'évaluation ou le réexamen de certains engagements, en particulier l'Accord sur les textiles et les vêtements. Dans d'autres domaines, il précisait exactement la date des nouvelles ou futures négociations. Les négociations sur les services occupaient la place la plus importante dans le programme. Bon nombre des engagements en matière d'accès aux marchés pris dans le cadre de l'AGCS ne faisaient guère plus que confirmer le statu quo dans certains secteurs. Les États-Unis, en particulier, demandaient plus. En 1996 et 1997, les négociations au titre de l'AGCS ont été étendues pour permettre la libéralisation de plus de 95 pour cent du marché mondial des services de télécommunication et d'une grande partie du secteur des services financiers. Des innovations importantes en matière de réglementation ont aussi été apportées dans le secteur des télécommunications. L'achèvement des négociations sur les services financiers au beau milieu de la crise financière asiatique a montré que les Membres de l'OMC étaient déterminés à conclure un accord en dépit de la situation difficile du marché. On peut aussi noter que cet esprit de coopération internationale, basé sur les engagements établis, a contribué au maintien d'un commerce ouvert malgré les problèmes posés par la crise financière.

Outre la poursuite du programme de travail incorporé du Cycle d'Uruguay, certains Membres se sont efforcés de tenir compte des nouvelles questions qui se posaient. L'une de ces questions, soulevée par la société civile, concernait la transparence de l'OMC en tant qu'organisation internationale. À partir de 1995, il a été proposé d'éliminer les procédures du GATT qui empêchaient le public d'accéder aux documents jusqu'à ce qu'il soit décidé de les mettre en distribution générale. À la suite de cette initiative, l'OMC a adopté en 1996 et 2002 de nouvelles procédures concernant l'accès aux documents, le principe étant que tous les documents de l'OMC faisaient l'objet d'une distribution générale. D'autres initiatives ont été prises pour améliorer la transparence. (Pour un examen plus détaillé, voir la sous-section 6 ci-après.)

L'OMC s'est penchée sur un autre problème, le régionalisme. Pendant et après le Cycle d'Uruguay, le régionalisme a exercé une influence croissante sur les relations commerciales internationales. Avant les années 80, les accords commerciaux régionaux étaient largement concentrés dans les CE et l'AELE. Il existait certes d'autres accords, mais ils portaient sur des parts du commerce beaucoup plus faibles. Après l'échec de la Réunion ministérielle du GATT de novembre 1982, les États-Unis ont renoncé à leur opposition de longue date aux accords commerciaux préférentiels et ont ouvert des négociations avec le Canada, qui ont abouti en 1989. Ils avaient conclu auparavant un accord de libre-échange avec Israël. L'idée que les accords régionaux complétaient la libéralisation commerciale multilatérale au lieu de l'entraver gagnait du terrain. À la fin du Cycle d'Uruguay, presque tous les Membres de l'OMC avaient signé un ou plusieurs accords régionaux. La multiplication de ces accords dans le monde entier a renforcé les craintes au sujet de leur caractère intrinsèquement discriminatoire et de leur incidence sur le commerce mondial. En février 1996, l'OMC a créé le Comité des accords commerciaux régionaux (CACR) chargé d'examiner ces accords et de déterminer s'ils étaient compatibles avec les règles de l'OMC. Le CACR n'a guère réussi à se concentrer sur cette question, qui a été incluse dans les Négociations de Doha (pour un examen plus détaillé du régionalisme, voir la sous-section 5).

L'Accord sur l'OMC stipulait que la Conférence ministérielle devait se réunir au moins une fois tous les deux ans. En décembre 1996, la Conférence ministérielle de Singapour a été l'occasion d'engager des discussions sur les points qui seraient ajoutés à l'ordre du jour du prochain cycle. Les États-Unis ont proposé d'ouvrir des

négociations sur la transparence des marchés publics, tandis que l'Union européenne a préconisé d'inclure la question de la facilitation des échanges. L'Administration Clinton a proposé des négociations sur le commerce et les droits des travailleurs mais elle n'a pas pu surmonter la forte résistance des pays en développement. L'UE a voulu inscrire à l'ordre du jour la question du commerce et de l'investissement et celle du commerce et de la concurrence, malgré les doutes exprimés par les États-Unis sur ces deux points. Finalement, les Membres de l'OMC ont décidé de créer trois groupes de travail chargés respectivement du commerce et de l'investissement, du commerce et de la concurrence et de la transparence des marchés publics. Avec la facilitation des échanges, ces quatre thèmes ont été appelés « questions de Singapour ». Ces questions ont été reprises dans le cadre des Négociations de Doha, mais aujourd'hui seule la facilitation des échanges fait encore partie du programme de Doha. Un résultat important de la Conférence ministérielle de Singapour a été l'approbation de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI), qui avait été soutenue par les États-Unis. L'ATI prévoyait de nouvelles réductions tarifaires sur les produits des technologies de l'information et il a été signé par tous les grands pays commerçants présents dans ce secteur, y compris le Taipei chinois qui n'était pas encore Membre de l'OMC.[24]

La Réunion ministérielle suivante, tenue à Genève en mai 1998, a été principalement consacrée à la célébration du 50ème anniversaire du système commercial multilatéral. L'idée qu'il était temps de lancer un nouveau cycle de négociations s'est heurtée à la vive opposition de nombreux pays en développement. Conduits par l'Inde, plusieurs d'entre eux ont demandé que les résultats du Cycle d'Uruguay soient examinés avant qu'un nouveau cycle soit lancé. Ils ont fait valoir qu'ils n'étaient pas en mesure de s'acquitter des obligations contractées lors du Cycle d'Uruguay. Les tensions se sont accentuées lorsque le Groupe de Cairns a demandé instamment l'élimination des subventions agricoles comme condition préalable au lancement d'un nouveau cycle. Les CE ont refusé de prendre un tel engagement et, avec le Japon, ont préconisé des négociations sur le commerce et l'investissement, ainsi que sur le commerce et la concurrence. Plusieurs semaines de discussions à Genève n'ont pas permis de rapprocher les positions des parties sur diverses questions en suspens. En conséquence, la Conférence ministérielle tenue à Seattle, à la fin de 1999, n'a pas pu convenir d'un programme de travail. Comme aucun nouveau calendrier de négociations n'avait été accepté, la réunion de Seattle a été largement considérée comme un échec. Le système commercial multilatéral avait besoin d'une pause et devait attendre que le contexte politique soit plus favorable.

De nouvelles négociations ont finalement été lancées à Doha en novembre 2001. Le Cycle de Doha englobait toute une série de questions et un programme de travail, comprenant l'accès aux marchés pour les produits agricoles et les produits manufacturés, le commerce des services, les ADPIC, le commerce et l'investissement, le commerce et la concurrence, la transparence et les marchés publics, la facilitation des échanges, les règles de l'OMC, le règlement des différends, le commerce et l'environnement, le commerce électronique, les petites économies, le commerce, la dette et les finances, le transfert de technologie, le traitement spécial et différencié et les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre. Ces questions ne devaient pas toutes faire l'objet de négociations et certaines ont été abandonnées en cours de route. Au moment de la rédaction du présent rapport (début 2007), le Cycle de Doha se poursuit encore et, de ce fait, il ne sera pas analysé ici de façon plus approfondie.

[24] La Chine a adhéré à l'ATI lorsqu'elle est devenue Membre de l'OMC en 2001.

Tableau 4
Cycles de négociations commerciales du GATT/de l'OMC, 1947-2007

Nom du cycle ou de la réunion	Période et nombre de parties	Sujets et modalités	Résultat
Genève	1947 23 pays	Droits de douane: négociations fondées sur des offres et des demandes par produit	Concessions portant sur 15 000 lignes tarifaires
Annecy	1949 33 pays	Droits de douane: négociations fondées sur des offres et des demandes par produit	5 000 concessions tarifaires; 9 accessions
Torquay	1950 34 pays	Droits de douane: négociations fondées sur des offres et des demandes par produit	8 700 concessions tarifaires; 4 accessions
Genève	1956 22 pays	Droits de douane: négociations fondées sur des offres et des demandes par produit	Réductions modestes
Négociations Dillon	1960-1 45 pays	Droits de douane: négociations fondées sur des offres et des demandes par produit, motivées en partie par la nécessité de rééquilibrer les concessions après la création de la CEE	4 400 concessions échangées; rejet d'une proposition de la CEE prévoyant une réduction linéaire de 20 pour cent des droits de douane sur les produits manufacturés
Kennedy Round	1963-1967 48 pays	Droits de douane: approche reposant sur une formule (réduction linéaire) et négociations par produit. Mesures non tarifaires: antidumping, évaluation en douane	Réduction de 35 pour cent des droits de douane moyens; consolidation de quelque 33 000 lignes tarifaires; accords sur l'évaluation en douane et les mesures antidumping
Tokyo Round	1973-1979 99 pays	Droits de douane: approche reposant sur une formule avec des exceptions. Mesures non tarifaires: antidumping, évaluation en douane, subventions et mesures compensatoires, marchés publics, licences d'importation, normes de produits, sauvegardes, traitement spécial et différencié pour les pays en développement	Réduction des droits de douane moyens d'un tiers jusqu'à 6 pour cent pour les importations de produits manufacturés des pays de l'OCDE; adoption de codes de conduite volontaires pour toutes les questions non tarifaires à l'exception des sauvegardes
Cycle d'Uruguay	1986-1994 103 pays en 1986; 117 à la fin de 1993	Droits de douane: approche reposant sur une formule et négociations par produit. Mesures non tarifaires: toutes les questions de Tokyo, plus les services, la propriété intellectuelle, l'inspection avant expédition, les règles d'origine, les mesures concernant les investissements et liées au commerce, le règlement des différends, la transparence et l'examen des politiques commerciales	Nouvelle réduction d'un tiers en moyenne des droits de douane moyens; établissement de règles pour l'agriculture et pour les textiles et les vêtements; création de l'OMC; nouveaux accords sur les services et les ADPIC; extension à tous les Membres de l'OMC de la majorité des codes du Tokyo Round
Cycle de Doha	2001- ? 150 pays au début de 2007	Droits de douane: approche reposant sur une formule et négociations par produit. Mesures non tarifaires: facilitation des échanges, règles, services, environnement	

Source: Hoekman et Kostecki (2001) et compléments des auteurs.

Appendice – Tableau 4
Exportations mondiales de marchandises par région et pour certains pays, 1948-2005
(en milliards de dollars et en pourcentage)

	1948	1953	1963	1973	1983	1993	2003	2005
				Valeur				
Monde	59	84	157	579	1838	3675	7369	10159
				Part				
Monde	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Amérique du Nord	28,1	24,8	19,9	17,3	16,8	18,0	15,8	14,5
États-Unis	21,7	18,8	14,9	12,3	11,2	12,6	9,8	8,9
Canada	5,5	5,2	4,3	4,6	4,2	4,0	3,7	3,5
Mexique	0,9	0,7	0,6	0,4	1,4	1,4	2,2	2,1
Amérique du Sud et Amérique centrale	11,3	9,7	6,4	4,3	4,4	3,0	3,0	3,5
Brésil	2,0	1,8	0,9	1,1	1,2	1,1	1,0	1,2
Argentine	2,8	1,3	0,9	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4
Europe	35,1	39,4	47,8	50,9	43,5	45,4	46,0	43,0
Allemagne [a]	1,4	5,3	9,3	11,7	9,2	10,3	10,2	9,5
France	3,4	4,8	5,2	6,3	5,2	6,0	5,3	4,5
Royaume-Uni	11,3	9,0	7,8	5,1	5,0	4,9	4,1	3,8
Italie	1,8	1,8	3,2	3,8	4,0	4,6	4,1	3,6
Communauté d'États indépendants (CEI)	-	-	-	-	-	1,5	2,6	3,3
Afrique	7,3	6,5	5,7	4,8	4,5	2,5	2,4	2,9
Afrique du Sud [b]	2,0	1,6	1,5	1,1	1,0	0,7	0,5	0,5
Moyen-Orient	2,0	2,7	3,2	4,1	6,8	3,5	4,1	5,3
Asie	14,0	13,4	12,6	15,2	19,1	26,1	26,1	27,4
Chine	0,9	1,2	1,3	1,0	1,2	2,5	5,9	7,5
Japon	0,4	1,5	3,5	6,4	8,0	9,9	6,4	5,9
Inde	2,2	1,3	1,0	0,5	0,5	0,6	0,8	0,9
Australie et Nouvelle-Zélande	3,7	3,2	2,4	2,1	1,4	1,5	1,2	1,3
Six pays commerçants d'Asie de l'Est [c]	3,4	3,0	2,4	3,4	5,8	9,7	9,6	9,7
Pour mémoire:								
Membres du GATT/de l'OMC [d]	63,4	68,7	72,8	81,8	76,5	89,5	94,3	94,4
Union européenne [e]	-	-	27,5	38,6	30,4	36,1	42,4	39,4
Ex-URSS	2,2	3,5	4,6	3,7	5,0	-	-	-
Pays en développement	31,4	28,3	22,6	20,2	26,8	25,2	30,3	34,1
Pays développés	66,4	68,2	72,9	76,3	68,2	73,3	67,1	62,6

[a] Les chiffres concernent la République fédérale d'Allemagne de 1948 à 1983.

[b] À partir de 1998, les chiffres concernent uniquement l'Afrique du Sud et non plus l'Union douanière de l'Afrique australe.

[c] Hong Kong, Chine; Malaisie; République de Corée; Singapour; Taipei chinois et Thaïlande.

[d] Membres dans l'année indiquée.

[e] Les chiffres concernent la CEE-6 en 1963, la CEE-9 en 1973, la CE-10 en 1983, l'UE-12 en 1993, l'UE-15 en 2003 et l'UE-25 en 2005. Le commerce intra-UE est toujours inclus.

Note: Entre 1973 et 1983 et entre 1993 et 2003, les parts des exportations et des importations ont été considérablement influencées par l'évolution du prix du pétrole.

Source: OMC, Statistiques du commerce international.

Appendice – Tableau 5
Importations mondiales de marchandises par région et pour certains pays, 1948-2005
(en milliards de dollars et en pourcentage)

	1948	1953	1963	1973	1983	1993	2003	2005
				Valeur				
Monde	62	85	164	594	1882	3769	7647	10511
				Part				
Monde	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Amérique du Nord	18,5	20,5	16,1	17,2	18,5	21,5	22,6	21,7
États-Unis	13,0	13,9	11,4	12,3	14,3	16,0	17,0	16,5
Canada	4,4	5,5	3,9	4,2	3,4	3,7	3,2	3,0
Mexique	1,0	0,9	0,8	0,6	0,7	1,8	2,3	2,2
Amérique du Sud et Amérique centrale	10,4	8,3	6,0	4,4	3,8	3,3	2,5	2,8
Brésil	1,8	1,6	0,9	1,2	0,9	0,7	0,7	0,7
Argentine	2,5	0,9	0,6	0,4	0,2	0,4	0,2	0,3
Europe	45,3	43,7	52,0	53,3	44,2	44,8	45,3	43,2
Allemagne [a]	2,2	4,5	8,0	9,2	8,1	9,1	7,9	7,4
Royaume-Uni	13,4	11,0	8,5	6,5	5,3	5,6	5,1	4,9
France	5,5	4,9	5,3	6,4	5,6	5,8	5,2	4,7
Italie	2,5	2,8	4,6	4,7	4,2	3,9	3,9	3,6
Communauté d'États indépendants (CEI)	-	-	-	-	-	1,2	1,7	2,1
Afrique	8,1	7,0	5,2	3,9	4,6	2,6	2,1	2,4
Afrique du Sud [b]	2,5	1,5	1,1	0,9	0,8	0,5	0,5	0,6
Moyen-Orient	1,8	2,1	2,3	2,7	6,2	3,4	2,7	3,1
Asie	13,9	15,1	14,2	15,1	18,5	23,3	23,1	24,7
Chine	0,6	1,6	0,9	0,9	1,1	2,8	5,4	6,3
Japon	1,1	2,8	4,1	6,5	6,7	6,4	5,0	4,9
Inde	2,3	1,4	1,5	0,5	0,7	0,6	0,9	1,3
Australie et Nouvelle-Zélande	2,9	2,3	2,2	1,6	1,4	1,5	1,4	1,4
Six pays commerçants d'Asie de l'Est [c]	3,5	3,7	3,2	3,9	6,1	9,9	8,2	8,6
Pour mémoire:								
Membres du GATT/de l'OMC [d]	58,6	66,0	74,2	89,1	83,9	88,7	96,1	96,1
Union européenne [e]	-	-	29,0	39,2	31,3	34,3	41,6	39,3
Ex-URSS	1,9	3,3	4,3	3,6	4,3	-	-	-
Pays en développement	31,3	28,3	22,0	18,7	25,6	26,5	26,3	28,9
Pays développés	66,7	68,4	73,8	78,0	70,1	72,3	71,9	69,1

[a] Les chiffres concernent la République fédérale d'Allemagne de 1948 à 1983.

[b] À partir de 1998, les chiffres concernent uniquement l'Afrique du Sud et non plus l'Union douanière de l'Afrique australe.

[c] Hong Kong, Chine; Malaisie; République de Corée; Singapour; Taipei chinois et Thaïlande.

[d] Membres dans l'année indiquée.

[e] Les chiffres concernent la CEE-6 en 1963, la CEE-9 en 1973, la CE-10 en 1983, l'UE-12 en 1993, l'UE-15 en 2003 et l'UE-25 en 2005. Le commerce intra-UE est toujours inclus.

Note: Entre 1973 et 1983 et entre 1993 et 2003, les parts des exportations et des importations ont été considérablement influencées par l'évolution du prix du pétrole.

Source: OMC, Statistiques du commerce international.

2. NÉGOCIATIONS SUR L'ACCÈS AUX MARCHÉS: LIBÉRALISATION ET CONSOLIDATION

De nombreux observateurs considèrent les réductions tarifaires comme l'un des principaux résultats positifs du GATT/de l'OMC.[25] Dans la présente section, nous allons examiner la contribution réelle du GATT/de l'OMC à l'abaissement des droits de douane et à l'ouverture des marchés, en commençant par l'examen des engagements pris par les pays développés en matière d'accès aux marchés dans le cadre du GATT/de l'OMC. Le GATT a joué un rôle central dans la réduction des droits de douane sur les produits non agricoles dans les pays développés. Un examen attentif de la situation dans l'immédiat après-guerre montre cependant que certains des chiffres souvent cités concernant la libéralisation du commerce peuvent être trompeurs. La sous-section b) examine ensuite comment les pays en développement ont utilisé le système du GATT/de l'OMC pour réduire leurs droits de douane. D'après les données disponibles, avant le Cycle d'Uruguay, ces pays se sont peu servis du GATT pour réduire ou consolider leurs droits de douane. Quant aux pays à économie planifiée, la plupart d'entre eux, notamment l'URSS et la Chine, sont restés en dehors du système commercial multilatéral du GATT/de l'OMC pendant 50 ans.[26] Les engagements du Cycle d'Uruguay ont surtout étendu la portée des consolidations, parfois à des niveaux bien supérieurs aux taux appliqués. Cela ne signifie pas que les pays en développement n'ont pas libéralisé leur régime tarifaire – mais seulement qu'ils ne se sont pas beaucoup servis du système multilatéral pour le faire. La plupart des réductions tarifaires ont été unilatérales et sont restées non consolidées. L'OMC a toutefois contribué à la réduction des droits de douane de certains des Membres ayant accédé récemment à l'Organisation (depuis 1995). L'Accord sur les technologies de l'information (ATI) a également eu un effet important pour certains de ses signataires. La sous-section c) traite ensuite des mesures non tarifaires. Les architectes du GATT envisageaient en gros un système qui empêcherait d'utiliser des obstacles à la frontière autres que les droits de douane et dans le cadre duquel des négociations seraient organisées afin de réduire ces droits. Après avoir examiné les résultats obtenus sur le plan des droits de douane, il est important d'évaluer l'effet du GATT/de l'OMC sur les autres mesures à la frontière. Là encore, le système multilatéral peut se prévaloir d'un succès partiel. La sous-section e) examine la contribution du GATT/de l'OMC à la croissance du commerce mondial et, pour conclure, la sous-section f) passe brièvement en revue les défis futurs dans le domaine de l'accès aux marchés.

a) Négociations tarifaires: les pays développés

Afin de situer dans le contexte historique général le début des négociations tarifaires dans le cadre du GATT, il pourrait être utile de rappeler quelle était la situation économique en 1947. Les répercussions de la guerre sur l'économie mondiale étaient encore omniprésentes et le volume des échanges internationaux était très faible. En 1948, par exemple, les flux commerciaux mondiaux étaient encore inférieurs, en termes réels, à leurs niveaux de 1938 et 1929, bien que, sous l'effet de l'inflation, la valeur du commerce mondial ait atteint 57 milliards de dollars, soit deux fois plus qu'en 1938.[27] Le marasme du commerce s'accompagnait de forts déséquilibres commerciaux. Les États-Unis, le Canada et la plupart des pays d'Amérique latine enregistraient d'importants excédents commerciaux tandis que les pays européens touchés par la guerre et le Japon affichaient des déficits considérables. Le Royaume-Uni qui, pendant près de 100 ans, jusqu'en 1931 (sauf pendant la Première Guerre mondiale), avait appliqué une politique commerciale très libérale avec un minimum de protection, s'était replié, à travers l'Accord d'Ottawa, sur un système commercial préférentiel renforcé par un système de compensation commun pour les avoirs officiels en sterling. Le Royaume-Uni, qui était encore le premier importateur mondial[28], a tenté de rétablir la convertibilité de la livre en revenant à l'étalon-or en 1947, mais cette tentative a débouché sur une crise financière et a dû être abandonnée.

[25] Voir, par exemple, Jackson (1997).

[26] La Chine était un Membre fondateur du GATT, mais elle s'en était retirée après la révolution de 1949. L'URSS avait décliné l'invitation à participer à la rédaction de la Charte de l'OIC (Conférence de Londres) et elle est restée en dehors des négociations tarifaires. Voir Hoda (2001) pour une étude intéressante des engagements pris par la Pologne et la Roumanie en matière d'accès aux marchés lors de leur accession et dans des négociations ultérieures.

[27] Selon Maddison (2001), en 1950, le rapport des exportations mondiales de marchandises à la production mondiale était encore plus faible qu'en 1913. Voir le tableau 3 et le graphique 3 de l'Appendice.

[28] En 1948, la part du Royaume-Uni dans les importations mondiales était de 13,4 pour cent; elle était encore supérieure à celle des États-Unis (tableau 5 de l'Appendice).

Par ailleurs, les États-Unis avaient renoncé, au début des années 30, à leurs politiques commerciales extrêmement protectionnistes en concluant des accords commerciaux bilatéraux réciproques avec 17 pays entre 1934 et 1939. Comme ces accords étaient appliqués sur une base NPF inconditionnelle, les réductions convenues de manière bilatérale ont profité à tous les pays faisant partie du système. Ces accords ont considérablement réduit le niveau de protection assuré par la Loi Smoot-Hawley pour bon nombre des grands partenaires commerciaux des États-Unis. En outre, l'utilisation de nombreux droits spécifiques dans le tarif douanier des États-Unis[29], conjuguée à de fortes hausses de prix entre 1939 et 1947, avait fortement réduit l'équivalent *ad valorem* de ces taux.[30] En dépit de ces réductions, le droit de douane moyen appliqué aux États-Unis en 1947 était encore considéré comme l'un des plus élevés dans les grands pays industriels. Aux États-Unis, la part relativement importante du commerce en franchise de droits témoignait du caractère très asymétrique du système de protection dans lequel les matières premières qui n'étaient pas produites dans le pays étaient importées en franchise de droits et les importations de produits agricoles et industriels transformés étaient assujetties à des droits de douane élevés.[31]

Une autre caractéristique importante de la situation commerciale était le large recours à des obstacles au commerce non tarifaires dans les pays européens et le contrôle par l'État des transactions internationales pour gérer les maigres réserves de change en dollars des États-Unis.

En ce qui concerne la participation des pays aux premières négociations du GATT, il convient de rappeler que l'Allemagne et le Japon n'avaient pas recouvré leur souveraineté dans la conduite de la politique commerciale et que l'URSS n'avait pas accepté l'invitation à participer aux négociations tarifaires.

i) Le début des négociations tarifaires du GATT[32]

Le Conseil économique et social de l'ONU, qui avait organisé la Conférence de Londres afin de mettre au point la Charte de l'OIC, n'était pas mandaté pour engager des négociations tarifaires. Néanmoins, les participants à cette conférence sont convenus, sur proposition des États-Unis, de tenir des réunions sur les droits de douane parallèlement aux travaux préparatoires de la Charte de l'OIC. Plusieurs raisons ont été invoquées pour expliquer le lancement aussi précoce de négociations tarifaires.

Premièrement, on pensait que des actions concrètes dans le cadre de négociations tarifaires pourraient faciliter les discussions sur les questions commerciales non tarifaires. Deuxièmement, le pouvoir du Président des États-Unis de réduire les droits de douane expirait en juin 1948 et les États-Unis voulaient dissiper les doutes des autres pays sur la sincérité de leur intention de renoncer définitivement à leur politique de protection par des droits de douane élevés et d'abaisser considérablement leurs droits de douane. Troisièmement, il était judicieux de séparer les négociations tarifaires des négociations portant sur le cadre institutionnel car le Président des États-Unis avait déjà le pouvoir de signer un accord sur la réduction des droits de douane alors que la nouvelle charte commerciale devrait être approuvée ultérieurement par le Congrès.

---

29 D'après un rapport du Secrétaire au Trésor datant de 1959, plus des trois quarts des importations des États-Unis passibles de droits étaient soumises, en 1948, à des droits spécifiques et à des droits composés.

30 Selon la Commission tarifaire des États-Unis (1948), la réduction de l'incidence tarifaire entre 1930-1933 et 1948 peut être imputée pour moitié à la hausse des prix et pour l'autre moitié aux négociations dans le cadre des divers accords commerciaux. Irwin (1996) décrit dans une perspective historique (1821 à 1973) l'effet de l'évolution des prix sur les droits de douane moyens des États-Unis.

31 La part des importations en franchise de droits dans les importations totales des États-Unis était de 61 pour cent en 1947. Pour les produits non transformés (y compris les matières premières et les denrées alimentaires brutes et les animaux destinés à la production d'aliments), cette part était de 74 pour cent, alors qu'elle était de 48 pour cent pour les produits transformés et manufacturés (y compris les produits alimentaires manufacturés et les produits manufacturés semi-finis et finis). Département du commerce des États-Unis, « *Statistical Abstract of the United States, 1955* ». Les calculs sont basés sur le tableau 1130 (page 927).

32 La description des premières années de la libéralisation tarifaire dans le cadre du GATT s'appuie largement sur Gardner (1969) et sur Kock (1969).

La Conférence de Londres a défini à la fois l'objectif et les procédures des négociations tarifaires. L'objectif était « de parvenir à une réduction importante des droits de douane et à l'élimination des préférences tarifaires ». Les règles de base des négociations étaient les mêmes que celles qui avaient été « expérimentées » dans les négociations menées en vertu de la Loi des États-Unis sur les accords commerciaux réciproques. Par conséquent, les résultats des négociations devaient être : a) « réciproques » et « mutuellement avantageux » ; et b) obtenus conformément à la règle du « fournisseur principal », sur la base de demandes et d'offres. Cette fois, cependant, les négociations devaient être menées plus ou moins simultanément entre 23 pays. Le défi pour les négociateurs était de parvenir à des réductions tarifaires en assurant un équilibre global des concessions et d'obtenir des réductions plus importantes que s'il avait fallu équilibrer les concessions de manière bilatérale.

L'approche comportait trois étapes successives. Premièrement, chaque pays présentait une liste de produits pour lesquels il avait l'intention de demander des concessions aux autres participants avant le début des négociations. Deuxièmement, au début des négociations, chaque participant présentait une liste des concessions qu'il était prêt à accorder. Les négociations pouvaient ensuite commencer au niveau bilatéral ou au sein d'un groupe de pays.

Les avantages potentiels des négociations pour chaque participant n'étaient pas limités aux résultats des négociations bilatérales qu'il avait menées, mais dépendaient aussi des avantages indirects obtenus par l'application de la règle NPF aux réductions tarifaires convenues entre des tierces parties. Afin d'encourager l'octroi de concessions plus généreuses, chaque pays pouvait s'informer de l'état d'avancement des négociations entre des tierces parties sur des produits qui l'intéressaient aussi. La règle du fournisseur principal limitait le nombre des partenaires commerciaux avec lesquels un pays devait engager des négociations et garantissait que les pays demandeurs accorderaient, en échange, des concessions substantielles en vertu de la règle de réciprocité. Un inconvénient majeur de cette règle était que les petits pays commerçants qui pouvaient avoir un intérêt important pour un produit donné ne pouvaient pas demander à négocier des concessions parce que leur part des importations était trop faible pour qu'ils puissent prétendre au statut de fournisseur principal. L'application des règles de la « réciprocité » et des « avantages mutuels » posait aussi des problèmes car il était difficile pour les pays dont les droits de douane étaient relativement bas d'offrir suffisamment de « concessions » dans leurs négociations avec des pays dont les droits étaient élevés. Ces difficultés ont été atténuées par la reconnaissance du fait que la consolidation d'un droit peu élevé pouvait être considérée comme une concession équivalant à la réduction partielle d'un taux élevé. Cette reconnaissance a été exprimée ultérieurement dans l'article XXVII*bis* du GATT.

Au bout de cinq mois et alors qu'elles étaient sur le point d'aboutir, les négociations se sont heurtées à un obstacle majeur, lorsque la proposition des États-Unis d'éliminer progressivement les préférences impériales dans le cadre du Commonwealth a été rejetée par la Grande-Bretagne.[33] Aux États-Unis, l'élimination de ce régime préférentiel discriminatoire était considérée comme un objectif essentiel des négociations qui aurait justifié les concessions tarifaires que les États-Unis étaient prêts à accorder, à savoir des réductions pouvant aller jusqu'à 50 pour cent des taux appliqués en 1934. Au Royaume-Uni, les considérations politiques et économiques (maintien de la solidarité du Commonwealth et crise des finances extérieures en juin 1947) ont amené le pays à durcir sa position de négociation. Pour sauver les négociations et éviter des répercussions défavorables sur leur politique étrangère, les États-Unis se sont contentés de concessions assez modestes concernant la réduction et de l'élimination des préférences que les membres du Commonwealth s'accordaient mutuellement.[34]

[33] La proposition des États-Unis prévoyait un moratoire de trois ans, puis l'élimination progressive des préférences sur une période maximale de dix ans.

[34] Pour un examen détaillé de la négociation de 1947 sur les préférences impériales, voir Zeiler (1997) et Gardener (1969 : 348-361).

Les résultats des négociations tarifaires de Genève figurent dans 20 listes tarifaires qui font partie intégrante du GATT.[35] Ces listes énumèrent les consolidations tarifaires détaillées, et les taux préférentiels en vigueur sont aussi consolidés et indiqués dans les listes. Il n'est pas facile d'évaluer ce premier cycle de négociations tarifaires du GATT dont les résultats sont consignés dans ces 20 listes, présentées en deux volumes de 1 265 pages au total. Les listes n'indiquent que les nouveaux taux consolidés et non les taux appliqués antérieurement, ce qui ne permet pas de calculer les réductions tarifaires opérées. Le nombre total de droits consolidés n'est pas un indicateur fiable de la « portée des consolidations », car le nombre total de positions tarifaires, y compris celles qui ne sont pas consolidées, n'est pas indiqué. De plus, la diversité des systèmes de classification utilisés pour l'établissement des listes tarifaires nationales complique les comparaisons. Les efforts internationaux (surtout européens) pour harmoniser les classifications tarifaires n'ont commencé à porter leurs fruits qu'à partir de 1950. L'évaluation est compliquée aussi par l'utilisation très répandue de droits spécifiques, c'est-à-dire de droits d'un montant fixe par unité (poids, quantité), dont l'équivalent *ad valorem* ne peut être calculé que si l'on connaît la valeur moyenne des importations, laquelle n'est pas indiquée dans les listes du GATT. Le calcul est encore compliqué par le fait que les droits sur certains produits ont été consolidés à un taux supérieur à celui qui était appliqué avant la Deuxième Guerre mondiale, quand la protection consistait essentiellement en restrictions quantitatives, levées après la guerre.[36] Ce dernier point rappelle au lecteur que même si l'on pouvait établir avec précision la portée des consolidations et l'importance exacte de la réduction tarifaire moyenne, on ne connaîtrait toujours pas l'incidence sur la restriction globale des échanges. Pour ce faire, il faudrait connaître la protection pour chaque produit dans une période où les mesures non tarifaires étaient répandues, en particulier dans les pays européens. En raison de ces difficultés, le taux global des réductions tarifaires moyennes n'a pas été calculé.

Le Département d'État des États-Unis a résumé comme suit les résultats du premier cycle : l'Accord « porte sur plus de 45 000 positions et représente les deux tiers du commerce d'importation des pays qui ont négocié et une bonne moitié des importations mondiales totales ».[37] Ces résultats résumés ont souvent été repris dans d'autres publications, mais ils n'ont pas été confirmés par les calculs que nous avons effectués récemment. On ne sait pas quels calculs ont servi de base aux estimations du Département d'État, mais l'examen des sources originales donne à penser que le nombre de positions consolidées était bien inférieur (de plus de moitié) au nombre indiqué.[38] Comme les 23 pays ayant négocié représentaient environ 60 pour cent des importations mondiales de marchandises tant en 1938 qu'en 1948, une portée des consolidations de l'ordre des deux tiers signifierait que moins de 40 pour cent des importations mondiales (et non une bonne moitié) ont été concernées.[39] Ce dernier calcul surestime encore la portée de l'Accord car il ne tient pas compte du fait que le traitement NPF ne s'appliquait pas automatiquement aux importations en provenance de pays membres du GATT qui n'avaient pas participé aux négociations (en particulier les pays à économie planifiée d'Europe et d'Asie). L'encadré 12 présente les estimations sur les consolidations tarifaires au moment de la création du GATT.

35 Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, « Listes de concessions tarifaires (en deux volumes) », Genève, octobre 1947.

36 La France a consolidé à 20 pour cent ses droits de douane sur les vêtements, alors que les droits correspondants ne dépassaient pas 16 pour cent avant la guerre. Cependant, les restrictions quantitatives d'avant guerre ont été levées. (Documentation française, 1948 : 14).

37 Département d'État des États-Unis, « The United States reciprocal trade agreements program and the proposed International Trade Organization », dans *Department of State Bulletin, Vol. XVIII, No 455, Publication 3094*, 21 mars 1948.

38 L'examen détaillé de chacune des 20 listes tarifaires permet de penser que le nombre de positions indiqué dans les deux parties des listes (la partie I correspond aux taux NPF et la partie II aux taux préférentiels) ne dépasse pas 15 000.

39 Pour l'évolution de la part des importations des parties contractantes au GATT dans les importations mondiales de marchandises depuis 1948, voir le tableau 5 de l'Appendice.

Encadré 12: Estimations des consolidations tarifaires des principaux pays développés en 1948

Que nous apprennent les autres sources au sujet des niveaux de consolidation et pouvons-nous confirmer le chiffre de deux tiers indiqué ci-dessus pour la portée globale des consolidations? La littérature contient très peu d'estimations indiquant la portée des consolidations en tant que pourcentage de lignes tarifaires consolidées par rapport au nombre total de lignes tarifaires. Pour les États-Unis, la première estimation trouvée fait référence à la situation au début de 1953 (incluant les résultats des deux négociations ultérieures); elle indique que, sur un total de 3 337 lignes tarifaires, 76 pour cent avaient fait l'objet d'une réduction et d'une consolidation et 4 pour cent avaient été consolidées sans être modifiées. Autrement dit, sur la base de la liste tarifaire appliquée en 1952, 80 pour cent des droits de douane des États-Unis avaient été consolidés. En supposant que tous les taux réduits ont été effectivement consolidés et que les 3 337 lignes comprenaient aussi les lignes exemptes de droits, nos propres estimations de la portée des consolidations effectuées par les États-Unis en 1948 ont donné non pas un pourcentage précis, mais une fourchette dont la limite supérieure est de 70 pour cent et la limite inférieure de 49 pour cent. La limite supérieure est basée sur une comparaison des 408 paragraphes du tarif pour lesquels au moins une position tarifaire avait été consolidée dans les listes du GATT (y compris les 33 articles du Code des impôts) avec les 727 paragraphes figurant dans la liste tarifaire des États-Unis de 1948.[40] La limite inférieure est basée sur une comparaison entre les 1 733 positions tarifaires consolidées figurant dans les listes du GATT en 1947 et les 3 505 positions tarifaires indiquées dans la liste tarifaire de l'USTC pour 1948. Le résultat basé sur les positions tarifaires sous-estime la portée réelle des consolidations car la liste tarifaire de l'USTC est un peu plus détaillée que la liste du GATT, plusieurs positions tarifaires figurant dans la liste du GATT ayant été subdivisées dans la liste de l'USTC de 1948. En ce qui concerne la portée des consolidations exprimée en fonction de la valeur des importations de 1946, les chiffres de l'USTC montrent que les consolidations concernaient 83 pour cent des importations en provenance de toutes les sources et 94 pour cent des importations en provenance des parties contractantes.[41]

Pour la France, troisième pays importateur, il a été dit que le niveau des consolidations représentait « environ 50 pour cent des positions tarifaires, mais plus de 85 pour cent du volume (valeur des importations) des échanges commerciaux d'avant guerre ».[42] Cette observation montre que la portée des consolidations peut être très différente selon qu'elle est mesurée sur la base des lignes tarifaires ou sur la base de la valeur des importations, le résultat étant généralement plus élevé dans le deuxième cas.

Les concessions tarifaires faites par le Royaume-Uni, qui était encore le premier importateur en 1948, sont particulièrement difficiles à évaluer car elles englobent les flux commerciaux NPF et d'importants courants d'échanges préférentiels. Un rapport du gouvernement au Parlement[43]4 indique que les importations en provenance des pays étrangers (c'est-à-dire des pays non membres du Commonwealth) soumises à des taux qui ont été consolidés sans être modifiés (y compris les taux nuls) représentaient 67,1 millions de livres en 1938. La même année, les importations soumises à des taux de droits réduits et consolidés représentaient 30,4 millions de livres. Globalement, les consolidations consenties par le Royaume-Uni portaient sur 36 pour cent de la valeur des importations correspondantes en 1938 (ou 24 pour cent des importations totales). En outre,

40 Commission tarifaire des États-Unis, « *United States Import Duties (1948)* », *Miscellaneous Series TC1.10:Im7/4/1948*. Ce rapport ne précise pas quels taux sont consolidés, alors que les listes du GATT indiquent les taux consolidés, mais pas les taux non consolidés.

41 Commission tarifaire des États-Unis, (1949: 138), tableau 43.

42 Documentation française (1948), «*La France et les accords tarifaires de Genève*», dans Notes documentaires et études, n° 780, page 12.

43 Rapport du Président du Conseil du commerce au Parlement par ordre de Sa Majesté, « *Report on the Geneva Tariff Negotiations* », *novembre 1947, Cmd 7258.*

le Royaume-Uni avait dû consolider tous les taux préférentiels applicables à la moitié de ses importations en provenance des pays du Commonwealth, qui représentaient environ un tiers de ses importations totales.[44]

Une caractéristique des concessions consenties par le Royaume-Uni est l'acceptation – en accord avec les autres pays du Commonwealth – de la réduction ou de l'élimination de la marge de préférence dont il bénéficiait sur ses exportations vers les pays du Commonwealth. Trente pour cent seulement des exportations en question (94 millions de livres en 1938) ont été concernées par ces changements.

Si l'on récapitule les éléments d'information sur les niveaux de consolidation des trois principaux pays développés considérés ci-dessus, la portée des consolidations, mesurée en fonction de la valeur des importations, a probablement été légèrement supérieure à 60 pour cent pour les grands pays industriels.[45] En supposant que, pour les pays en développement, elle a été de 20 pour cent (ce qui est à peu près le pourcentage observé pour l'Inde et le Brésil), le niveau moyen des consolidations pour toutes les parties contractantes au GATT était de 55 pour cent. Compte tenu du fait que les membres du GATT représentaient 59 pour cent des importations mondiales, on doit conclure que près d'un tiers du commerce mondial de marchandises a été consolidé par les listes tarifaires du GATT de 1947.

Qu'en est-il des informations sur les réductions tarifaires ? À notre connaissance, la seule estimation détaillée du taux de réduction moyen lors du premier cycle de négociations tarifaires du GATT a été effectuée par la Commission tarifaire des États-Unis pour les droits de douane des États-Unis.[46] Selon cette source, le taux de réduction moyen des droits de douane des États-Unis pour tous les produits entre 1947 et 1948 était de 21 pour cent (et de 26 pour cent si l'on exclut les produits agricoles visés par la septième liste tarifaire des États-Unis). Si l'on compare le niveau des droits de douane des États-Unis en 1948 à leur niveau avant la conclusion des accords commerciaux réciproques (niveau correspondant à la Loi tarifaire Smoot-Hawley), la réduction est de 47 pour cent.

Ce calcul des réductions tarifaires moyennes utilise comme coefficient de pondération la valeur des importations des États-Unis. Avec cette méthode, le risque est que les crêtes tarifaires et leurs variations ne soient pas convenablement prises en compte car la valeur des importations relevant de ces lignes tarifaires est généralement faible. Il est donc utile de rappeler que le tarif douanier des États-Unis contenait un nombre important de droits très élevés jusqu'à la fin des années 50.[47]

---

44 Les importations du Royaume-Uni en provenance des pays du Commonwealth représentaient environ un tiers de ses importations totales en 1937 et en 1948. Environ la moitié des importations en provenance du Commonwealth bénéficiaient d'un traitement préférentiel en 1948, année où le taux préférentiel moyen avait été ramené à 6 pour cent pour toutes les marchandises, soit environ deux fois le taux appliqué aux marchandises bénéficiant de préférences. Les préférences impériales ont nettement augmenté sous l'effet de l'Accord d'Ottawa de 1932, mais elles ont diminué ensuite avec la conclusion de l'Accord commercial États-Unis/Royaume-Uni de 1938, puis en raison des effets de l'inflation sur les équivalents *ad valorem* des droits spécifiques. D'après Macdougall et Hutt (1954), ce dernier élément aurait été plus important que l'effet des accords commerciaux, y compris le GATT de 1947.

45 La portée cumulée des consolidations du Royaume-Uni, des États-Unis et de la France calculée sur la base de la valeur des importations de 1948 est de 63 pour cent. La part des pays développés dans les importations totales des parties contractantes au GATT était de 82 pour cent en 1948.

46 Commission tarifaire des États-Unis (1949), «Operation of the Trade Agreements Program », juin 1934 à avril 1948, rapport n° 160, tableau 4, page 16.

47 Un tableau des crêtes tarifaires des États-Unis (définies par les auteurs comme étant les taux supérieurs à 45 pour cent *ad valorem*) contenait 373 positions tarifaires (classes statistiques d'importation) pour lesquelles quelques importations au moins ont été enregistrées. Le total des importations soumises à ces crêtes tarifaires représentait 1,3 pour cent des importations passibles de droits et 0,5 pour cent des importations totales. Malheureusement, il n'a pas été possible de prendre en compte des droits réellement prohibitifs pour lesquels il n'y a eu aucune importation, car aucun équivalent *ad valorem* n'a pu être calculé à partir des statistiques du commerce extérieur des États-Unis. Cette part marginale des échanges soumis à des crêtes tarifaires contraste avec la part estimée de plus de 10 pour cent du total des lignes tarifaires (373 lignes sur environ 3 400). Voir Commission tarifaire des États-Unis (1953), « Effect of the Trade Agreement Concessions on United States Tariff Levels based on Imports in 1952 », tableau 12, Washington.

Tout porte à croire que, dans l'ensemble, les réductions tarifaires des autres pays développés ont été moins prononcées que celles des États-Unis. Premièrement, le Royaume-Uni et la France, en proie à des difficultés économiques en 1947, étaient peu disposés à réduire sensiblement leurs niveaux de protection. En ce qui concerne le Royaume-Uni, *The Economist* signale que les importations visées par les réductions tarifaires représentaient moins de 6 pour cent des importations britanniques.[48] En France, les nouveaux taux de droits de 1948 avaient été considérablement abaissés dans quelques cas (pour les automobiles (42 pour cent) ainsi que pour les jouets, par exemple) et, dans beaucoup d'autres cas, ils avaient été réduits de 20 à 25 pour cent (produits chimiques, par exemple) ou maintenus inchangés (pâte à papier et papier, par exemple). Dans plusieurs cas, les droits avaient été majorés (de 37 pour cent, par exemple, pour les vêtements, afin de compenser la levée des restrictions quantitatives). Pour la France et le Royaume-Uni, aucun taux de réduction moyen n'a été indiqué dans les divers rapports officiels traitant des résultats de ces négociations. Il était reconnu qu'à l'époque les droits de douane des pays du Benelux étaient largement inférieurs à la moyenne des droits dans les autres pays industriels, de sorte que les concessions faites par ces pays ont consisté principalement en la consolidation de la plupart des droits de douane à leur niveau déjà peu élevé. Il est donc raisonnable de penser que la réduction moyenne des droits opérée en 1947 pour les produits industriels de tous les pays industrialisés était quelque peu inférieure à la réduction observée aux États-Unis.

Ce résultat peut sembler bien maigre, mais on peut aussi l'envisager sous un jour plus favorable si l'on tient compte du fait qu'entre le milieu des années 30 et 1947, les prix des marchandises faisant l'objet d'échanges internationaux avaient augmenté de plus de 100 pour cent, de sorte que l'incidence *ad valorem* des droits spécifiques était beaucoup plus faible au moment des négociations.[49] Ainsi, le fait de maintenir inchangés les taux appliqués impliquait un niveau de protection beaucoup plus faible pour les importations soumises à des droits spécifiques.[50]

Qu'en est-il du niveau des droits avant et après le premier cycle du GATT ? Peut-on confirmer que leur niveau moyen dans les pays industriels était d'environ 40 pour cent avant la première négociation du GATT, en 1947 ? Woytinski et Woytinski (1955) présentent des estimations concernant la moyenne des droits (appliqués) en 1950 pour les produits agricoles et industriels dans 13 pays d'Europe occidentale (voir le tableau 6 de l'Appendice). Les résultats confirment l'existence d'un groupe de pays (comprenant le Danemark, la Norvège, la Suède et les pays du Benelux), où les droits de douane étaient peu élevés, c'est-à-dire légèrement inférieurs à 10 pour cent, et d'un groupe de pays (comprenant la France, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni) où les droits de douane étaient élevés, proches de 20 pour cent en moyenne.[51] Parmi les pays européens, le taux de droits moyen appliqué était donc compris entre 10 et 20 pour cent. Il faut noter que ces taux incluent les réductions tarifaires assez limitées qui ont été négociées pendant le deuxième cycle de négociations tarifaires, en 1950 (par exemple, une réduction supplémentaire de 3 pour cent dans le cas des États-Unis).

Une autre référence aux niveaux des droits en vigueur au début des années 50 figure dans un rapport du GATT intitulé « *Le commerce international 1952* ». En 1952, le secrétariat du GATT a demandé aux parties contractantes de fournir des estimations de l'incidence des droits sur une liste de produits donnée.[52] Bien

48 «Trade under the new Tariff» dans *The Economist*, 22 novembre 1947. Dans le même numéro, *The Economist* fait les remarques suivantes : un observateur « tiendrait d'abord dûment compte du fait que, pour de nombreux pays concernés – et en particulier pour le Royaume-Uni – les droits de douane n'ont aujourd'hui aucune influence sur le volume des échanges » (page 827).

49 Voir le tableau 2 de l'Appendice.

50 Malheureusement, nous n'avons pas d'informations sur la différence entre les taux consolidés et les taux appliqués. Nous savons que par la suite, ils étaient pratiquement identiques dans les pays industriels.

51 Un nouveau calcul des résultats de Woytinski a fait apparaître plusieurs inexactitudes. Pour certains des pays à taux faibles, des erreurs ont été constatées dans le calcul des moyennes, de sorte que, pour le Danemark et la Norvège, le taux moyen relativement bas était en fait légèrement supérieur au taux indiqué. En revanche, pour l'Autriche, l'Allemagne et la Grèce, les taux étaient surestimés car les flux commerciaux sous-jacents (et les prix) correspondaient non pas aux importations de 1950 mais à celles d'avant la Seconde Guerre mondiale, dont les prix moyens étaient beaucoup plus bas. Par conséquent, le niveau des taux de droits moyens effectifs de l'Autriche et de l'Allemagne (qui n'étaient pas encore parties contractantes en 1950) dépassait le niveau moyen du groupe de pays dans une mesure bien moindre que ne l'avaient indiqué Woytinski et Woytinski (1955).

52 Taux moyens applicables aux mêmes produits, retenus dans les estimations tarifaires de la Ligue des nations pour 1913 et 1925, et basés sur une moyenne arithmétique pour les 78 produits considérés (correspondant à 530 positions).

que les données ne soient pas strictement comparables à celles de Woytinski, elles confirment la thèse générale de l'existence d'un groupe de pays ayant des droits peu élevés, compris entre 5 et 9 pour cent (pays du Benelux, Danemark et Suède) et d'un autre groupe ayant des droits nettement plus élevés, allant de 16 à 24 pour cent (groupe qui comprend, par ordre croissant, les États-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France et l'Italie). Dans les pays industriels, la moyenne arithmétique des taux de droits appliqués restait comprise entre 10 et 20 pour cent (voir le tableau 7 de l'Appendice). Ces estimations incluent aussi en principe les réductions opérées lors du troisième cycle (Torquay).

Ces estimations des taux de droits moyens établies en 1950 et 1952 permettent de formuler une hypothèse plausible au sujet des droits moyens avant le premier cycle. En supposant que la réduction des droits moyens des pays industriels n'était pas supérieure à celle des États-Unis (soit 27 pour cent au total entre 1947 et 1950, ou 31 pour cent au total entre 1947 et 1952), il est fort probable qu'en 1947, le taux de droit moyen se situait entre 20 et 30 pour cent. Cette estimation est très différente de la moyenne de 40 pour cent généralement citée pour les pays industriels. Bien qu'elle soit fréquemment mentionnée, il n'existe, à la connaissance des auteurs du présent rapport, aucune étude qui indique la source et la méthode employée (pays et produits visés, type de droits de douane) pour estimer ce taux moyen.[53]

Tableau 5
Soixante ans de réductions tarifaires dans le cadre du GATT/de l'OMC
(réduction des droits NPF appliqués par les pays industriels aux produits industriels (à l'exclusion du pétrole)))

Période de mise en œuvre	Cycle concerné	Réduction tarifaire pondérée	Pondération fondée sur les importations NPF (année)
1948	Genève (1947)	-26	1939
1950	Annecy (1949)	-3	1947
1952	Torquay (1950-51)	-4	1949
1956-58	Genève (1955-56)	-3	1954
1962-64	Négociations Dillon (1961-62)	-4	1960
1968-72	Kennedy Round (1964-67)	-38	1964
1980-87	Tokyo Round (1973-79)	-33	1977(ou 1976)
1995-99	Cycle d'Uruguay (1986-94)	-38	1988(ou 1989)

Note: Les réductions tarifaires pour les cinq premiers cycles concernent uniquement les États-Unis. Le calcul des taux moyens de réduction est pondéré en fonction de la valeur des importations NPF.

Source:
Genève (1947): Commission tarifaire des États-Unis, *Operations of the Trade Agreements Program*, juin 1934-avril 1948, Partie III, tableau 16 (produits non agricoles).

Annecy (1949): Commission tarifaire des États-Unis, *Operations of the Trade Agreements Program,* avril 1949-juin 1950, chapitre 5, tableaux 7 et 8. Concerne tous les produits.

Torquay (1950-51): Commission tarifaire des États-Unis, Cinquième Rapport, juillet 1951-juin 1952, chapitre 4, pages 149 à 170, tableaux 5 et 6.

Genève (1955-56): Estimations basées sur Commission tarifaire des États-Unis, Neuvième rapport, juillet 1955-juin 1956, chapitre 3, pages 100 à 108 et Département d'État des États-Unis, Publication 6348, Commercial Policy Series 158, juin 1956.

Négociations Dillon (1961-62): Estimations basées sur Commission tarifaire des États-Unis, 13ème Rapport, juillet 1959-juin 1960, pages 17 à 29 et Département d'État des États-Unis, Publication 7408, Commercial Policy Series 194, juillet 1962.

Kennedy Round (1964-67): Preeg, E. (1970), *Traders and Diplomats*, tableaux A2 et A3. Fait référence à quatre marchés : États-Unis, Japon, CEE-6 et Royaume-Uni. Calculs pour l'ensemble basés sur la valeur des importations NPF de 1964.

Tokyo Round (1973-79): GATT, COM.TD/W/315, 4 juillet 1980, pages 20 et 21 et calculs propres. Fait référence à huit marchés (États-Unis, CEE-9, Japon, Autriche, Finlande, Norvège, Suède et Suisse).

Cycle d'Uruguay (1986-94): GATT, *Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay*, novembre 1994, tableau 5 de l'Appendice et calculs propres. Fait référence à huit marchés (États-Unis, UE-12, Japon, Autriche, Finlande, Norvège, Suède et Suisse).

[53] À notre connaissance, ce taux de droits moyen antérieur au GATT a été mentionné pour la première fois dans le Rapport sur le développement dans le monde 1987 de la Banque mondiale (page 134) : « Les cycles successifs de négociations du GATT avaient permis de ramener les droits de douane sur les échanges de produits manufacturés d'un niveau moyen de 40 pour cent en 1947 à un niveau compris entre 6 et 8 pour cent pour la plupart des pays industriels, avant même le dernier cycle de négociations commerciales multilatérales (Tokyo Round, 1973-1979).» Aucune précision n'est donnée sur les sources et les méthodes utilisées pour obtenir ce chiffre de 40 pour cent qui a ensuite été repris par de nombreux auteurs dans différents ouvrages, sans qu'aucun n'indique les méthodes ou les données utilisées pour parvenir à cette estimation peu plausible.

Les réductions tarifaires convenues au cours des quatre cycles suivants ont entraîné une réduction cumulée des droits de douane des États-Unis d'environ 15 pour cent. Mais les réductions tarifaires opérées dans les premières années du GATT ont eu moins d'importance que l'augmentation du nombre de membres. Les négociations sur l'accession de nouvelles parties contractantes, telles que l'Allemagne, la Suède, l'Autriche et le Japon, ont impliqué des réductions et consolidations tarifaires supplémentaires.[54]

Après le quatrième Cycle de négociations du GATT en 1956, la situation a peu évolué au plan multilatéral en ce qui concerne le niveau des droits de douane. Cependant, la formation de la CEE a entraîné une importante libéralisation tarifaire parmi les six pays membres. Les progrès de l'intégration européenne ont fait craindre que les pays non membres de la CEE ne soient désavantagés sur le marché communautaire, ce qui a encouragé à lancer en 1964 le cinquième Cycle de négociations du GATT, appelé Négociations Kennedy en l'honneur du Président des États-Unis. Les 39 participants à ces négociations ont fait des concessions portant sur un volume d'échanges évalué à 41 milliards de dollars, ce qui représentait les deux tiers de leurs importations et environ un quart du commerce mondial. Les résultats des Négociations Kennedy ont été mis en œuvre entre 1968 et 1972 et ont permis des réductions tarifaires substantielles au niveau multilatéral. Pour les grands pays industriels (États-Unis, Japon, CEE à 6 et Royaume-Uni), la réduction moyenne des droits de douane sur les produits industriels (à l'exception du pétrole) a été de 38 pour cent (voir les tableaux 5 et 6).

Tableau 6
Réductions tarifaires dans le cadre des Négociations Kennedy
(Moyenne des droits consolidés sur les produits industriels pondérée en fonction des importations et évolution)

Nation commerçante	Taux avant	Taux après	Réduction	Importations (NPF)
	les Négociations Kennedy		en %	en milliards de dollars (1964)
États-Unis	9,2	5,9	-36	12
Japon	7,3	4,5	-39	5
CEE-6	7,7	4,8	-37	16
Royaume-Uni	12,0	7,2	-40	7
TOTAL	**8,9**	**5,5**	**-38**	**41**

Source: Preeg, E.(1970), Traders and Diplomats, Tableaux A2 et A3.

Si les réductions tarifaires moyennes étaient de même ampleur pour les grands pays importateurs, elles différaient considérablement selon les secteurs. Des réductions générales et importantes avaient été convenues pour les secteurs suivants : produits chimiques, pâte à papier et papier, machines et matériel de transport. Toutefois, pour le fer et l'acier et pour les textiles (y compris les vêtements), les concessions ont concerné une plus petite part du commerce et les réductions ont été inférieures à la moyenne.[55]

Le Tokyo Round a commencé en 1973, mais les turbulences économiques liées au premier choc pétrolier et la récession mondiale en 1975 ont retardé pendant plusieurs années la poursuite des négociations. Ce cycle, qui n'a pu être conclu qu'en 1979, a permis d'abaisser considérablement les droits appliqués par les pays industrialisés aux produits industriels. L'abaissement de ces droits s'est accompagné d'une harmonisation des tarifs douaniers (grâce à l'application de la « formule suisse ») et d'une augmentation de la portée des consolidations. Les concessions tarifaires ont porté essentiellement sur des produits industriels représentant 90 pour cent de la valeur des importations (141 milliards de dollars) visées par les concessions. Dans le secteur agricole, les décisions tarifaires concernant les produits qui présentaient un intérêt pour les pays en développement ont consisté principalement en une amélioration du SGP pour les produits tropicaux. La réduction tarifaire moyenne pour les produits industriels était de 34 pour cent avec une pondération en fonction de la valeur des importations, et de 39 pour cent sur la base d'une moyenne simple ou arithmétique.

54 Voir Hoda (2001) pour un examen des négociations tarifaires liées aux accessions.

55 GATT (1967), Négociations commerciales du GATT. Bref aperçu des résultats. Communiqué de presse GATT/992, 30 juin 1967.

En ce qui concerne les réductions tarifaires pondérées en fonction des importations par stade de transformation, les réductions les plus importantes ont concerné les matières premières (64 pour cent), puis les produits finis (34 pour cent) et les produits semi-manufacturés (30 pour cent). L'ampleur des réductions tarifaires concernant les produits industriels présentant un intérêt à l'exportation pour les pays en développement a été très variable d'une catégorie à l'autre. L'abaissement des droits sur les articles en métal ou en bois et les machines électriques a été compris entre 32 et 39 pour cent, alors qu'il a été limité à 22 pour cent et 18 pour cent, respectivement, pour les textiles et les vêtements. S'agissant des chaussures et des articles de voyage, les droits de douane sont restés quasiment inchangés, la moyenne ayant diminué de 0,1 point pour s'établir à 13,1 pour cent. La mise en œuvre des résultats du Tokyo Round a duré pendant toute la période 1980-1987 (voir GATT 1980 : 33-41).

Au cours des négociations du Tokyo Round, le niveau de consolidation des taux applicables aux produits industriels a considérablement augmenté pour un certain nombre de pays dont l'Autriche, le Canada, la Finlande, le Japon et la Norvège. Pour les États-Unis et l'Union européenne, ce niveau était déjà proche de 100 pour cent avant le début du cycle (tableau 8 de l'Appendice). Le niveau de consolidation des taux applicables aux produits agricoles est resté compris entre 44 et 69 pour cent pour le Japon et les pays européens (tableau 9 de l'Appendice). La consolidation intégrale des tarifs agricoles des pays industriels n'a été réalisée que dans le cadre du Cycle d'Uruguay.

Tableau 7
Réductions tarifaires dans le cadre du Tokyo Round
(Moyenne des droits consolidés sur les produits industriels pondérée en fonction des importations et évolution)

Nation commerçante	Taux avant le Tokyo Round	Taux après le Tokyo Round	Réduction en %	Importations (NPF) en milliards de dollars (1977)
États-Unis	6,3	4,3	-32	78
Japon	5,4	2,7	-50	32
CEE-9	6,5	4,6	-29	62
TOTAL	**6,2**	**4,1**	**-34**	**172**

Source: GATT, COM.TD/W/315, 4 juillet 1980, pages 20 et 21 et calculs propres.

Le Cycle d'Uruguay a permis une nouvelle réduction substantielle des droits de douane sur les produits industriels, estimée à près de 40 pour cent, ce qui a abouti à un taux moyen de moins de 4 pour cent dans les pays industriels (huit grands marchés). La part des lignes tarifaires en franchise est passée de 20 à 44 pour cent après la mise en œuvre des résultats du Cycle d'Uruguay. La part des lignes soumises à des crêtes tarifaires (c'est-à-dire à des taux de plus de 15 pour cent) est passée de 14 à 10 pour cent. Les réductions tarifaires ont varié considérablement d'un secteur à l'autre. Trois catégories de produits – les textiles et vêtements, le cuir, le caoutchouc et les chaussures et le matériel de transport – ont fait l'objet des réductions tarifaires les plus faibles (allant de 18 à 26 pour cent). Pour ces catégories de produits, les taux moyens sont restés les plus élevés après le Cycle d'Uruguay, à 15,5 pour cent, 8,9 pour cent et 7,5 pour cent respectivement. En revanche, cinq autres catégories de produits (bois, pâte à papier et papier, métaux, machines non électriques, matières minérales et articles manufacturés n.d.a.) ont fait l'objet de réductions tarifaires supérieures à la moyenne, comprises entre 52 et 69 pour cent, ce qui s'est traduit par des taux de droits moyens par catégorie de produits allant de 1,1 pour cent à 2,4 pour cent (GATT, 1994 : tableau II.3). La progressivité des droits de douane observée pour les produits présentant un intérêt pour les pays en développement a été généralement réduite (GATT, 1994 : 15). L'un des principaux progrès en matière de libéralisation – en particulier pour les pays en développement – a été l'élimination progressive des restrictions quantitatives dans le secteur des textiles, qui est examinée plus en détail ci-après.

En ce qui concerne les produits agricoles, la libéralisation sur les marchés développés a progressé de deux façons : premièrement, il y a eu la tarification des derniers contingents d'importation et la consolidation complète de tous les tarifs sur les produits agricoles et, deuxièmement, les tarifs ont été réduits de 37

pour cent pour tous les produits agricoles (GATT, 1994 : tableau II.8). Pour les produits tropicaux (qui font partie de la catégorie des produits agricoles), les tarifs ont été réduits de 43 pour cent.

Tableau 8
Réductions tarifaires dans le cadre du Cycle d'Uruguay
(Moyenne des droits consolidés sur les produits industriels pondérée en fonction des importations et évolution)

Nation commerçante	Taux avant le Cycle d'Uruguay	Taux après le Cycle d'Uruguay	Réduction en %	Importations (NPF) en milliards de dollars (1988)
États-Unis	5,4	3,5	-35	297
Japon	3,9	1,7	-56	133
UE-12	5,7	3,6	-37	197
TOTAL	**5,2**	**3,1**	**-39**	**627**

Source: GATT, Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, novembre 1994, Appendice - Tableau 5, et calculs propres.

Les réductions tarifaires convenues au niveau multilatéral ne se sont pas arrêtées après le Cycle d'Uruguay. En 1997, les Membres ont conclu l'Accord sur les technologies de l'information (ATI), prévoyant la franchise de droits pour une liste d'environ 300 produits (comprenant les ordinateurs, les pièces détachées et accessoires, les semi-conducteurs, les équipements pour la production de semi-conducteurs et le matériel de télécommunication). Pour les six grands pays développés importateurs[56] de produits visés par l'ATI, les taux consolidés et taux appliqués moyens non pondérés en vigueur avant l'Accord (1996) ont été ramenés, respectivement, de 5 et de 2,3 pour cent à zéro. La mise en œuvre de ces réductions a commencé au milieu de 1997 et s'est achevée en 2000. D'après les estimations, le commerce mondial des produits visés par l'ATI a représenté environ 1 400 milliards de dollars en 2005.

Alors que dans la plupart des économies avancées, les taux de droits étaient déjà très bas, ce n'était pas le cas dans de nombreux pays en développement. Ces pays ont accepté un échelonnement de la mise en œuvre des réductions tarifaires, qui a duré huit ans pour certains participants initiaux (comme l'Inde). Au premier semestre de 1997, 29 pays avaient adhéré à l'ATI. À la fin d'avril 2007, 70 pays participaient à cet accord, les pays membres de l'UE étant comptés individuellement. La part des participants à l'ATI dans les importations mondiales est passée de 90 pour cent en 1997 à 96 pour cent en 2006 (pour un examen détaillé de l'ATI, voir le chapitre I du présent rapport).

ii) Observations finales

Les pays industriels ont fortement réduit leurs droits de douane depuis 1947. C'est seulement dans quelques catégories que les droits peuvent encore être considérés comme des obstacles majeurs au commerce. La libéralisation a progressé par vagues, en liaison avec les négociations tarifaires successives. Les réductions tarifaires ont varié selon les secteurs et ont été moins prononcées pour les produits industriels à forte intensité de main-d'œuvre et pour les produits agricoles. Celles qui ont été convenues dans le cadre des négociations du GATT, examinées ci-dessus, concernent les droits consolidés. Les droits NPF appliqués ont généralement diminué un peu plus tôt que les droits consolidés. Bien que les réductions tarifaires des pays industriels reflètent la libéralisation multilatérale opérée dans le cadre du GATT/de l'OMC, il ne faut pas perdre de vue les réductions tarifaires résultant d'accords d'intégration régionale et de régimes préférentiels en faveur des pays en développement. L'Union européenne et l'ALENA, en particulier, ont été à l'origine d'importantes réductions tarifaires (préférentielles) dans les pays développés. Le traitement tarifaire préférentiel en faveur des pays les moins avancés a permis à la plupart de ces pays de bénéficier d'un accès en franchise de droits aux grands marchés développés pour la plupart de leurs produits. De nombreux pays en développement ont aussi bénéficié d'autres schémas de préférences non réciproques.

[56] Australie, Canada, États-Unis, Japon, Norvège et UE-15.

b) Négociations tarifaires: les pays en développement

Cette sous-section traite de l'incidence du système multilatéral sur les droits de douane des pays en développement. Elle examine à la fois les négociations tarifaires en vue de l'accession et les engagements négociés pendant les différents cycles. Une distinction est faite entre les années du GATT et la période de l'OMC. Pour les années du GATT, comme les données sont rares et comme le calcul de statistiques douanières à partir de sources papier a un coût élevé, plusieurs études de cas sont utilisées pour illustrer l'évolution de la portée des consolidations et des niveaux des droits. Le régime dans le cadre duquel les pays en développement ont accédé au GATT/à l'OMC est particulièrement important. En fonction de ce régime, les pays ont dû ou non négocier des engagements en matière d'accès aux marchés pour devenir parties aux accords. Concernant les pays en développement, il est important aussi d'examiner à la fois les droits consolidés et les droits appliqués car, dans bien des cas, l'écart entre eux s'est accru avec le temps, les taux appliqués diminuant plus vite que les taux consolidés.

i) La période qui a précédé le Cycle d'Uruguay

Sur les 23 parties contractantes initiales du GATT, 12 étaient des pays en développement: Afrique du Sud, Birmanie, Brésil, Ceylan, Chili, Chine, Cuba, Inde, Liban, Pakistan, Rhodésie du Sud et Syrie.[57] Parmi ces pays qui ont participé au cycle de négociations de 1947, trois (Chine, Liban et Syrie) se sont retirés par la suite tandis que quatre autres n'ont pas négocié eux-mêmes. Le Royaume-Uni a négocié au nom de la Birmanie, de Ceylan et de la Rhodésie du Sud et les résultats des négociations menées par l'Inde ont été acceptés à la fois par l'Inde et par le Pakistan.[58] Les puissances coloniales ont aussi négocié sur les droits de douane pour le compte de leurs colonies. Les listes du Benelux, de la France et du Royaume-Uni comprennent des sections relatives aux droits de douane de 17 territoires d'outre-mer dépendants, dont six reprennent les résultats des négociations sur les droits préférentiels et les droits NPF.[59]

L'Afrique du Sud, le Brésil, le Chili, Cuba et l'Inde ont mené des négociations entre eux et avec les autres parties. Les engagements tarifaires de deux pays en développement qui étaient des parties contractantes initiales, le Brésil et l'Inde, sont examinés en détail dans les encadrés 13 et 14. Ces études de cas présentent en outre des données sur l'évolution des engagements tarifaires du Brésil et de l'Inde et sur les droits de douane qu'ils appliquaient pendant la période du GATT. Des estimations portent à croire que le Brésil et l'Inde avaient consolidé environ 20 pour cent de leurs lignes tarifaires en 1947, contre environ 49 à 80 pour cent pour les États-Unis et 50 pour cent pour la France, mais que la portée de leurs consolidations s'est réduite avec le temps.

Encadré 13: Étude de cas n° 1: Brésil, 1947-1994

En 1947, le Brésil a consolidé 18 pour cent de ses lignes tarifaires, soit 1 047 sur un total de 5 936 lignes. Toutes les consolidations étaient spécifiques, de même que presque tous les taux de droits appliqués. À la fin des années 40, la liste tarifaire du Brésil comportait trois tarifs distincts: le « tarif général », qui s'appliquait aux marchandises provenant de pays avec lesquels le Brésil n'avait conclu aucun accord commercial; le tarif dit « minimum », qui s'appliquait aux produits provenant de pays qui garantissaient aussi l'application d'un tarif minimal aux produits brésiliens; et le « tarif conventionnel », qui correspondait à la consolidation NPF et qui était réservé exclusivement aux produits provenant de pays auxquels et desquels le Brésil non seulement accordait et recevait un traitement NPF inconditionnel et illimité, mais avec lesquels il avait négocié aussi sur la base

[57] Il faut noter que l'Afrique du Sud, qui s'est considérée comme un pays développé jusqu'à la fin du Cycle d'Uruguay, est parfois comptée en tant que tel.

[58] Voir GATT (1950), « L'offensive pour la libération des échanges », Rapport sur l'application de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce entre le mois de janvier 1948 et le mois d'août 1949.

[59] Voir plus loin les études de cas sur le Sénégal et le Nigéria.

d'avantages spéciaux et de réductions tarifaires portant sur le tarif minimal.[60] Le tarif conventionnel était donc inférieur ou égal au tarif minimal. Le fait que la plupart des taux de droits étaient spécifiques et qu'il existait un tarif général et un tarif minimal rend difficile l'évaluation et la comparaison du niveau des droits consolidés et des droits appliqués du Brésil. Il y a cependant de bonnes raisons de penser que ce régime assurait un niveau élevé de protection aux industries brésiliennes. En 1874, le Brésil avait adopté une forme stricte de protectionnisme industriel, devenant ainsi l'un des trois à cinq pays les plus protectionnistes du monde.[61] En outre, d'après nos estimations, les droits moyens applicables à divers groupes de produits étaient élevés dans les années 50. Comme le montre le tableau 11 de l'Appendice, parmi les 35 groupes de produits mentionnés dans la nomenclature utilisée par le Brésil en 1949-1950, la portée des consolidations était la plus importante pour les pendules et horloges, les montres et les appareils scientifiques et médicaux et la plus faible pour le bois, le coton, l'aluminium, le plomb, l'étain et le zinc.

Au milieu des années 50, le gouvernement brésilien a lancé un grand projet de réforme tarifaire qui a eu une incidence considérable sur ses obligations dans le cadre de l'Accord général. Le nouveau tarif douanier a remplacé une nomenclature périmée par la nomenclature de Bruxelles et les droits spécifiques par des droits *ad valorem* dont l'incidence était sensiblement accrue. L'évolution des prix et la dépréciation de la monnaie locale avaient réduit l'effet protecteur des droits spécifiques existants et la protection accordée aux producteurs nationaux consistait de plus en plus en restrictions à l'importation ou en un contrôle des changes portant sur le paiement des marchandises importées. Le gouvernement voulait aussi accroître les recettes douanières. Il a fait valoir que la révision du tarif douanier était associée à d'autres mesures de réforme budgétaire urgentes, qu'elle revenait à transposer diverses mesures de protection dans le tarif douanier et qu'elle ne devrait pas avoir pour effet de réduire le volume des échanges, ni d'augmenter le coût des marchandises importées ni de modifier la structure des importations.[62] La réforme a porté sur un certain nombre de droits consolidés et a donc nécessité de nouvelles négociations au titre de l'article XXVIII.[63] Reconnaissant qu'il était nécessaire de réviser un tarif douanier « périmé » et qu'il était souhaitable de mettre en place un système simplifié de contrôles et de taxes, les parties contractantes ont accepté de relever le Brésil de ses engagements tarifaires, étant entendu que les autres parties contractantes seraient libres de considérer comme suspendues les concessions qu'elles lui avaient accordées auparavant. Les négociations sur la nouvelle liste de taux consolidés devaient s'achever dans l'année suivant l'adoption du tarif douanier.

Avec l'adoption de son nouveau tarif douanier en 1957, le Brésil a réduit considérablement la portée de ses consolidations qui est ensuite restée plus ou moins inférieure à 5 pour cent jusqu'au Cycle d'Uruguay. Le tableau 12 de l'Appendice montre qu'entre 1949 et 1958, le nombre de lignes consolidées est passé de 1 047 à 234 alors que dans la nomenclature, le nombre total de lignes était passé de moins de 6 000 à un peu plus de 6 300. Les chiffres relatifs aux années 70 et 80 montrent que le nombre de lignes consolidées était beaucoup plus élevé, ce qui était largement compensé par l'augmentation du nombre total de lignes.[64]

60 Voir Bureau international des tarifs douaniers (1949), Bulletin international des douanes, n° 6, Brésil, années 1949-1959, Bruxelles: Bureau international des tarifs douaniers.

61 Voir Clemens et Williamson (2001), Bairoch (1989).

62 Voir GATT (1956), Le commerce international en 1956, Genève: GATT.

63 Le Brésil a aussi engagé des renégociations au titre de l'article XXVIII en 1960, 1977 et 1991. Voir les documents du GATT Secret/135 (1960), Secret/238 (1977) et Secret/334 (1991).

64 Les estimations de la portée des consolidations en différentes périodes ne sont pas strictement comparables à cause des changements de nomenclature. Voir l'appendice technique.

Brésil: Moyenne simple des taux de droits *ad valorem* appliqués, en pourcentage, pour certains groupes de produits et certaines années

Section	Désignation	1957	1979	1986	1997	2001
3	Graisses animales et végétales	58,2	76,5	54,0	11,6	11,4
4	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigre	132,9	138,3	84,9	17,4	17,0
7	Résines artificielles et matières plastiques	58,4	107,4	71,1	16,3	15,6
9	Bois et articles en bois	62,0	130,2	61,3	12,4	11,8
11.61[a]	Vêtements et accessoires du vêtement, en tissu	120,0	203,5	104,9	23,0	22,5
12	Chaussures, coiffures, parapluies	116,0	186,0	85,6	24,8	21,9
17	Matériel de transport	42,3	71,9	57,7	24,0	17,4
Nombre total de lignes correspondant aux produits sélectionnés		804	1478	1641	1357	1551

[a] Sous-section 61 de la section 11.

Note: En raison des changements de nomenclature, les moyennes tarifaires ne sont pas strictement comparables d'une année à l'autre. Voir l'appendice technique pour plus de détails.

Source: Bulletin international des douanes, Brésil (1957-1958), Brésil (1979-1980); Brésil (1986-1987); OMC-BDI; estimations de l'OMC.

Les droits appliqués du Brésil étaient déjà très élevés à la fin des années 50, mais ils l'étaient encore plus à la fin des années 70 et n'ont commencé à diminuer que dans la première moitié des années 80. Le tableau indique la moyenne simple des droits appliqués pour certains groupes de produits sur six décennies.[65] La définition des groupes de produits ne varie pas dans le temps.[66] Parmi les groupes choisis pour la présente étude de cas, deux faisaient l'objet de droits de douane particulièrement élevés à la fin des années 70. Les taux moyens applicables aux vêtements et aux chaussures étaient, respectivement, de 203 pour cent et de 186 pour cent en 1979/80. Pour quatre groupes de produits – vêtements, chaussures, produits alimentaires et véhicules – les taux moyens dépassaient encore 50 pour cent à la fin des années 80.

Pour les pays en développement qui sont devenus parties contractantes au GATT après 1947, il est utile de faire une distinction selon qu'ils ont adhéré au titre de l'article XXVI:5 c) ou de l'article XXXIII. L'article XXVI:5 c) prévoyait l'accession automatique des États nouvellement indépendants ou des territoires douaniers indépendants sur présentation de la partie contractante responsable, si les conditions indiquées étaient remplies. Un gouvernement qui devenait partie contractante au titre de l'article XXVI:5 c) le faisait conformément aux conditions et modalités acceptées antérieurement par le gouvernement métropolitain au nom du territoire en question, y compris toute liste de concessions applicable. L'encadré 15 présente deux études de cas sur des pays – le Sénégal et le Nigéria – qui avaient obtenu le statut de partie contractante au titre de l'article XXVI:5 c). Ces études de cas examinent l'évolution des engagements en matière d'accès aux marchés depuis l'accession jusqu'au Cycle d'Uruguay. L'article XXXIII, par ailleurs, disposait que les conditions d'accession devaient être négociées entre le gouvernement candidat à l'accession et les parties contractantes. Les études de cas sur l'Argentine et la République de Corée (voir l'encadré 16) fournissent des exemples d'accession en vertu de cette disposition.

65 Les estimations après 1994 sont fournies à titre de comparaison mais ne sont pas examinées.

66 Il faut interpréter avec prudence les variations des moyennes tarifaires dans le temps en raison des changements de nomenclature et de méthodologie. Voir l'appendice technique.

Quatre pays en développement ont accédé à l'Accord général pendant la Conférence d'Annecy, en 1949 : la République dominicaine, Haïti, le Libéria et le Nicaragua.[67] En 1953, le Libéria s'est retiré et l'Uruguay, qui avait participé à la Conférence d'Annecy, est devenu partie contractante. L'Indonésie a accédé en 1950, après son indépendance. Elle a été le premier pays à accéder au titre de l'article XXVI : 5 c). Le Pérou et la Turquie ont négocié leur accession au titre de l'article XXXIII pendant la Conférence de Torquay, en 1951. Le Ghana et la Malaisie ont accédé en 1957 au titre de l'article XXVI : 5 c), de même que la Guinée en 1958.

Dans les années 50, le GATT a plus ou moins réussi à préserver la stabilité des droits d'importation consolidés par les parties contractantes, mais les droits non consolidés de ces dernières et les tarifs douaniers des autres pays ont connu d'importantes variations, principalement à la hausse. Dans son examen annuel de l'évolution des obstacles et des contrôles dans le commerce international en 1954, le secrétariat du GATT note quelques cas dans lesquels les taux consolidés ont été majorés par accord spécial ou par voie de négociation.[68] Il est intéressant de noter qu'au début des années 50, l'examen des modifications tarifaires portait à la fois sur les réductions et sur les augmentations. Dans l'examen de 1953, par exemple, une distinction est faite entre, d'une part, les réductions tarifaires négociées et les réductions unilatérales et, d'autre part, les majorations de droits visant à compenser la suppression de restrictions quantitatives à l'importation, à assurer une protection supplémentaire aux industries nationales ou à accroître les recettes douanières. Il ressort de la plupart des examens que les majorations des droits de douane étaient généralement motivées par la volonté de protéger plus efficacement les producteurs nationaux face à une forte concurrence internationale. L'examen de 1953 note aussi une tendance accrue, pendant la période considérée, à imposer des taxes supplémentaires sur les marchandises importées. En 1953, très peu de réductions tarifaires ont été le résultat de négociations. Cuba a accordé à l'Allemagne une réduction de droits sur divers produits en échange d'un marché garanti pour le sucre. Ces réductions ont entraîné la disparition des préférences accordées auparavant aux États-Unis pour ces produits. Dans le même temps, un certain nombre de pays en développement ont réduit ou supprimé unilatéralement les droits d'importation sur les biens d'équipement nécessaires au développement de l'industrie.

Encadré 14 : Étude de cas n° 2 : Inde, 1947-1994

Comme le montre le tableau 13 de l'Appendice, l'Inde a consolidé environ 20 pour cent de ses lignes tarifaires en 1947, mais la portée de ses consolidations a diminué progressivement pour s'établir à environ 4 pour cent à l'issue du Cycle d'Uruguay.[69] La diminution de la portée des consolidations au cours de la première décennie résulte de l'augmentation du nombre total de lignes dans le tarif douanier et de trois renégociations au titre de l'article XXVIII.[70] Le nombre absolu de lignes consolidées n'a pas beaucoup changé jusqu'à la fin des années 60. La portée des consolidations a reculé une deuxième fois au début des années 70, par suite de la réduction de deux tiers du nombre des lignes tarifaires consolidées. La répartition des consolidations entre les groupes de produits a aussi beaucoup changé avec le temps. Alors que dans les années 40, la portée des consolidations était la plus élevée pour les machines et appareils, chaussures, coiffures, etc. et les instruments scientifiques et de précision, dans les années 70 et 80, toutes les consolidations étaient concentrées sur un petit nombre de produits, notamment les légumes et les graisses et, dans une moindre mesure, les produits chimiques et les produits pharmaceutiques.

67 Voir le tableau 10 de l'Appendice.

68 Voir GATT (1954), Le commerce international en 1954 (rapport annuel).

69 À cause des multiples changements de nomenclature, il faut interpréter avec prudence les variations de la portée des consolidations dans le temps. Voir l'appendice technique.

70 Voir les documents du GATT Secret/3(1953), Secret/7(1954), Secret/39(1955). L'Inde a aussi engagé des renégociations au titre de l'article XXVIII en 1969, 1975 et 1976. Voir Secret/188(1969), Secret/227(1975) et Secret/232(1976).

Les droits moyens appliqués de l'Inde pour un échantillon de groupes de produits ont eu tendance à augmenter de la fin des années 40 jusqu'à la fin des années 80.[71] Le tableau ci-après indique la moyenne simple des droits effectivement appliqués pour certains groupes de produits et certaines années. Alors qu'au Brésil, les droits ont culminé à la fin des années 70 et ont commencé à diminuer dans les années 80, en Inde ils ont continué d'augmenter jusqu'à la fin des années 80.

Inde: Moyenne simple des taux de droits *ad valorem* appliqués, en pourcentage, pour certains groupes de produits et certaines années

Section	Désignation	1948	1958	1964	1979	1987	1997	2001
3 [a]	Graisses animales et végétales	29,5	29,7	30,1	57,1	200,0	35,5	63,3
4 [b]	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigre	35,4	40,8	49,4	122,0	104,0	50,3	45,2
7	Résines artificielles et matières plastiques	25,0	72,8	72,8	80,0	150,0	38,4	34,4
9	Bois et articles en bois	25,5	42,2	45,0	65,0	63,5	31,4	28,8
11.61[c]	Vêtements et accessoires du vêtement, en tissu	25,0	100,0	66,8	100,0	100,0	45,0	35,0
12 [d]	Chaussures, coiffures, parapluies	27,0	49,2	54,1	100,0	100,0	44,7	34,8
17	Matériel de transport	25,8	49,7	47,0	58,0	70,4	36,6	36,7
Nombre total de lignes correspondant aux produits sélectionnés		110	152	155	72	802	943	1077

[a] La proportion de lignes tarifaires spécifiques dans la section 3 va de 7,1 pour cent à 38,4 pour cent dans les trois premières années.

[b] La proportion de lignes tarifaires spécifiques dans la section 4 va de 3,3 pour cent à 38,8 pour cent pendant la période 1948-1987.

[c] Sous-section 61 de la section 11. La proportion de lignes spécifiques dans cette section est de 62 pour cent en 2001.

[d] La proportion de lignes spécifiques dans la section 12 est de 11,1 pour cent et 25 pour cent respectivement en 1958 et en 1964.

Note: En raison des changements de nomenclature, les moyennes tarifaires ne sont pas strictement comparables d'une année à l'autre. Voir l'appendice technique pour plus de détails.

Source: Bulletin international des douanes, Inde (1948), Inde (1957), Inde (1964), Inde (1979); Inde (1987); OMC-BDI; estimations de l'OMC.

Dans les années 50, l'Inde a modifié assez souvent ses droits de douane. En 1954, par exemple, les taux applicables à certaines pierres précieuses non taillées ont été réduits et en 1955, des taux réduits ont été appliqués, pendant une période limitée au sucre destiné à être raffiné. Dans le même temps, certains droits ont été majorés et reclassés en tant que droits appliqués à des fins de protection. Des taux de 15 pour cent ont été imposés sur la chaux chlorée en poudre et en pâte et des taux de 85 et 92,5 pour cent sur les bougies d'allumage. Les taux ont été majorés pour les articles en cuir, les cordes de coton, les couverts, les meubles métalliques et les pelleteries, alors que pour les tuiles, les bouteilles isothermes et les fermetures à glissière, un droit spécifique a été ajouté au droit *ad valorem*. De plus, l'Inde a négocié certaines majorations des droits consolidés, par exemple pour les lames de rasoir de sûreté, les vins, les billes de verre et les fausses perles. En 1956, elle a majoré les droits applicables à une série de produits afin de protéger ses réserves de devises qui avaient diminué en raison de l'accroissement des besoins liés au développement de l'industrie nationale.

Au cours des années 60, un certain nombre de pays en développement ont accédé au GATT et deux cycles de négociations ont été organisés. Vingt-neuf nouveaux États indépendants ont obtenu le statut de partie contractante en vertu de l'article XXVI:5 c) mais sept seulement ont négocié leur accession au titre de l'article XXXIII.[72] La procédure simplifiée pour l'obtention du statut de partie contractante au titre de l'article XXVI:5 c), adoptée en 1963, comportait une déclaration du Directeur général annonçant

[71] Il faut interpréter avec prudence les variations des moyennes tarifaires dans le temps en raison des changements de nomenclature et de méthodologie. Voir l'appendice technique.

[72] Au total, 63 pays ont accédé en vertu de l'article XXVI:5 c). Voir le tableau 10 de l'Appendice.

que le pays concerné était devenu partie contractante.[73] L'Espagne et le Portugal, qui revendiquaient à l'époque le statut de pays en développement, ont été, avec l'Argentine, Israël, la République arabe unie, la République de Corée et la Yougoslavie, les sept pays qui ont dû négocier les conditions de leur accession avec les parties contractantes. La Tunisie a accédé provisoirement en 1959 et une dizaine d'autres pays ont déclaré qu'ils appliquaient *de facto* l'Accord général. Au début, le processus d'accession comportait un échange de concessions entre les parties contractantes et les pays candidats (Hoda, 2001). Mais dans les années 60, la non-réciprocité est devenue la règle dans le cas des pays en développement. Un document du secrétariat du GATT, intitulé « Le rôle du GATT dans le domaine du commerce et du développement », résumait l'approche des négociations d'accession de la façon suivante : « Bien que les pays moins avancés aient fait des concessions tarifaires au moment de leur accession, il est attendu d'eux relativement peu de réciprocité et il est admis qu'ils doivent, en général, rester libres d'user de leur souplesse tarifaire compte tenu de leurs besoins de développement. »[74]

Les études de cas sur l'Argentine et la République de Corée indiquent que même les pays qui ont accédé en vertu de l'article XXXIII dans les années 60 n'ont pas consolidé une grande partie de leurs droits de douane. Comme le montre l'encadré 16, l'Argentine a consolidé environ 5 pour cent de ses lignes tarifaires, tandis que la République de Corée n'a consolidé que 60 lignes. Juste avant le Cycle d'Uruguay, la portée des consolidations de la République de Corée était passée à 9,5 pour cent.

Vingt-cinq pays en développement ont déclaré qu'ils participaient aux Négociations Kennedy (1964-1967). Des procédures spéciales ont été établies pour prendre en considération les préoccupations des pays en développement. Ceux-ci voulaient surtout améliorer leur accès aux marchés des pays développés. Hormis quelques tentatives de la part des États-Unis, les pays développés n'ont pas cherché à obtenir des pays en développement des concessions plus que symboliques et ces pays n'ont pris aucun engagement important en matière d'accès aux marchés (Hudec, 1987).

Encadré 15 : Études de cas n° 3 et 4 : Sénégal et Nigéria

Étude de cas n° 3 : Sénégal

Le Sénégal est devenu indépendant le 20 juin 1960. Le 27 juin de la même année, le gouvernement français a annoncé qu'à compter de la date de l'indépendance, le gouvernement sénégalais assumait pleinement la responsabilité, sur son territoire, des questions couvertes par l'Accord général. Le gouvernement français établissait ainsi le fait que le Sénégal remplissait les conditions requises, au sens du paragraphe 5 c) de l'article XXVI, pour devenir partie contractante. Le gouvernement sénégalais, qui appliquait *de facto* l'Accord général depuis novembre 1960, a fait savoir au Secrétaire exécutif du GATT qu'il souhaitait être considéré comme une partie contractante en vertu de l'article XXVI:5 c). Les conditions étant remplies, le Sénégal est devenu partie contractante. Ses droits et obligations datent du jour de son indépendance.

Les concessions préexistantes figurant dans la liste de la France concernant le Sénégal ont été maintenues et une nouvelle liste reprenant ces concessions a été établie en application de la procédure de certification des modifications apportées aux listes du GATT.[75] Les concessions faites au nom du Sénégal à Genève en 1947 portaient sur environ 70 produits. Le niveau des consolidations allait de 4 pour cent à 30 pour cent (automobiles et pièces détachées pour

[73] Avant 1963, il était d'usage de soumettre aux parties contractantes les demandes au titre de l'article XXVI:5 c) même si l'accession au titre de cet article est automatique si les conditions indiquées étaient remplies. À sa réunion d'avril/mai 1963, le Conseil a accepté une proposition du Secrétariat prévoyant une procédure simplifiée pour l'admission des nouveaux États indépendants. Voir OMC (1995a), Guide des règles et pratiques du GATT, Genève : Organisation mondiale du commerce.

[74] Cité dans Hudec (1987), page 59.

[75] Voir la liste XLIX établie dans GATT (1964), Deuxième déclaration concernant la rectification et la modification des listes annexées à l'Accord général, 29 avril 1964 [Instrument n° 92].

automobiles), avec deux exceptions à 75 pour cent pour les cigares et les cigarettes. Il y avait aussi des taux préférentiels consolidés pour une douzaine de produits – notamment des produits pétroliers – importés de l'Union française. Six produits ont été ajoutés pendant la Conférence d'Annecy (avec des consolidations à 5 et 7 pour cent) et environ 70 autres l'ont été pendant la Conférence de Torquay (avec des consolidations à 5 pour cent pour la plupart).

Sénégal: Moyenne simple des taux de droits *ad valorem* appliqués, en pourcentage, pour certains groupes de produits et certaines années

Section	Désignation	1969	1977	1985	2002
3	Graisses animales et végétales	20,8	19,4	58,9	11,9
4[a]	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigre	23,7	24,2	83,7	16,9
7	Résines artificielles et matières plastiques	23,2	21,9	56,1	10,7
9	Bois et articles en bois	15,2	20,0	58,5	12,4
11.61[b]	Vêtements et accessoires du vêtement, en tissu	35,0	30,0	65,0	20,0
12	Chaussures, coiffures, parapluies	21,8	28,8	54,1	17,8
17	Matériel de transport	14,3	13,7	66,4	8,7
Nombre total de lignes correspondant aux produits sélectionnés		404	797	900	1116

[a] La proportion de lignes tarifaires spécifiques dans la section 4 est de 14,7 pour cent en 1969 et de 12,7 pour cent en 1977.

[b] Sous-section 61 de la section 11.

Note: En raison des changements de nomenclature, les moyennes tarifaires ne sont pas strictement comparables d'une année à l'autre. Voir l'appendice technique pour plus de détails.

Source: Bulletin international des douanes, Sénégal (1969), Sénégal (1977), Sénégal (1985); OMC-BDI; estimations de l'OMC.

Comme le montre le tableau ci-dessus, les droits de douane effectivement appliqués sont restés relativement faibles jusqu'à la fin des années 70, sauf pour les vêtements et les chaussures. Au milieu des années 80, cependant, les taux ont atteint des niveaux nettement supérieurs, avant d'être à nouveau réduits dans les années 90. Il est à noter que la réduction des droits appliqués était bien inférieure au niveau des consolidations du Cycle d'Uruguay, qui s'établissait à 30 pour cent en moyenne, tant pour les produits agricoles que pour les produits non agricoles.

Étude de cas n° 4: Nigéria

Le Nigéria a lui aussi obtenu le statut de partie contractante au titre de l'article XXVI:5 c). Ses droits et obligations remontent à octobre 1960, date de l'indépendance du pays. Pendant plusieurs décennies, la liste du Nigéria a concerné un seul produit: le stockfisch.[76] Comme le montre le tableau ci-dessous, les droits appliqués étaient relativement élevés dans les années 60 et ils ont légèrement augmenté dans les années 70, mais ils ont commencé à baisser au milieu des années 80. Lors du Cycle d'Uruguay, le Nigéria a consolidé toutes ses lignes tarifaires concernant les produits agricoles au niveau d'une moyenne simple de 150 pour cent. Cependant, 6,9 pour cent seulement des lignes tarifaires concernant des produits industriels ont été consolidées à un niveau moyen de 48,8 pour cent. Ces consolidations imposent des contraintes limitées à la politique tarifaire du Nigéria.

[76] Voir GATT (1962), Protocole annexé à l'Accord général reprenant les résultats de la Conférence tarifaire de 1960-1961, 16 juillet 1962.

Nigéria: Moyenne simple des taux de droits *ad valorem* appliqués, en pourcentage, pour certains groupes de produits et certaines années

Section	Désignation	1965	1970	1987	1999	2003
3 [a]	Graisses animales et végétales	35,5	44,4	20,0	25,5	37,6
4 [b]	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigre	50,8	56,5	33,4	39,9	68,6
7 [c]	Résines artificielles et matières plastiques	41,6	39,5	21,4	25,4	24,5
9	Bois et articles en bois	53,5	85,2	28,5	28,5	30,1
11.61 [d]	Vêtements et accessoires du vêtement, en tissu	40,0	42,7	14,6	50,0	50,0
12	Chaussures, coiffures, parapluies	43,4	49,5	35,5	32,6	32,6
17	Matériel de transport	24,8	28,6	33,3	18,3	18,3
Nombre total de lignes correspondant aux produits sélectionnés		236	250	248	960	988

[a] La proportion de lignes tarifaires spécifiques dans la section 3 est de 33,3 pour cent et 25 pour cent, respectivement, en 1965 et en 1970.

[b] La proportion de lignes tarifaires spécifiques dans la section 4 est de 28 pour cent et 31,8 pour cent, respectivement, en 1965 et en 1970.

[c] La proportion de lignes spécifiques dans la section 7 est de 3,2 pour cent et 5 pour cent, respectivement, en 1965 et en 1970.

[d] d Sous-section 61 de la section 11.

Note: En raison des changements de nomenclature, les moyennes tarifaires ne sont pas strictement comparables d'une année à l'autre. Voir l'appendice technique pour plus de détails.

Source: Bulletin international des douanes, Nigéria (1965), Nigéria (1970); Zoll- und Handelsinformation by the Bundesstelle für Aussenhandelsinformation, Nigéria (1987); OMC-BDI; estimations de l'OMC.

Encadré 16: Études de cas n° 5 et 6: Argentine et République de Corée

Étude de cas n° 5: Argentine

L'Argentine est devenue partie contractante au GATT à la fin des Négociations Kennedy, en septembre 1967. Comme la République de Corée, elle a obtenu son admission en vertu de l'article XXXIII en négociant des concessions tarifaires. Comme le montre le tableau 14 de l'Appendice, l'Argentine a accepté de consolider environ 5,5 pour cent de ses lignes tarifaires. La portée des consolidations a varié selon les groupes de produits, atteignant 23 pour cent pour les animaux vivants et 12,1 pour cent pour les véhicules et les aéronefs, alors que d'autres groupes de produits comme les chaussures, le bois et les articles en bois n'ont fait l'objet d'aucune consolidation.[77] En tout, moins de 10 pour cent des lignes consolidées concernaient les produits agricoles. Le niveau des consolidations concernant les produits agricoles allait de zéro pour les graines de betterave sucrière à 140 pour cent pour le whisky ou les confiseries. Les consolidations concernant les produits industriels portaient principalement sur les biens d'équipement et les intrants intermédiaires, notamment les métaux et les machines, ainsi que sur les produits pharmaceutiques. Les droits sur les machines ont généralement été consolidés à 80 pour cent ou plus, avec des crêtes de plus de 200 pour cent pour certains produits. Il est intéressant de noter que les taux consolidés finals ne sont pas systématiquement inférieurs aux taux de base indiqués dans la liste. Dans de nombreux cas, le taux consolidé est supérieur ou égal au taux de base. L'Argentine a fait d'autres concessions portant sur un total de 31 lignes lors du Tokyo Round.[78] Dans certains cas, les nouveaux engagements ont consisté à réduire encore les taux déjà consolidés. Dans d'autres cas, de nouvelles lignes ont été consolidées. Comme pour les consolidations précédentes, le niveau du droit consolidé était supérieur, égal ou inférieur au taux de base.

[77] Voir la liste LXIV annexée au Protocole d'accession de l'Argentine dans GATT (1967), Instruments juridiques reprenant les résultats de la Conférence commerciale de 1964-1967, vol. V, 30 juin 1967.

[78] Voir GATT (1979), Protocole de Genève. [Instrument n° 156]

Argentine: Moyenne simple des taux de droits *ad valorem* appliqués, en pourcentage, pour certains groupes de produits et certaines années

Section	Désignation	1967	1971	1987	1996	2001
3	Graisses animales et végétales	73,1	68,2	21,8	8,9	11,5
4	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigre	99,6	108,5	26,6	14,3	16,8
7	Résines artificielles et matières plastiques	66,9	62,2	24,7	13,8	15,7
9	Bois et articles en bois	61,6	60,7	32,2	10,3	11,9
11.61 [a]	Vêtements et accessoires du vêtement, en tissu	140,0	194,5	38,0	20,7	22,5
12	Chaussures, coiffures, parapluies	125,0	156,3	24,7	21,9	21,4
17	Matériel de transport	79,6	60,5	27,4	15,3	19,3
Nombre total de lignes correspondant aux produits sélectionnés		713	842	1249	1350	1387

[a] Sous-section 61 de la section 11.

Note: En raison des changements de nomenclature, les moyennes tarifaires ne sont pas strictement comparables d'une année à l'autre. Voir l'appendice technique pour plus de détails.

Source: Bulletin international des douanes, Argentine (1967), Argentine (1971), Argentine (1987); OMC-BDI; estimations de l'OMC.

La moyenne des droits de douane appliqués pour les groupes de produits indiqués dans le tableau ci-dessus porte à croire que les taux effectivement appliqués par l'Argentine étaient élevés dans les années 60 et 70. Nos calculs concernant la deuxième moitié des années 80 montrent cependant que les droits de douane avaient déjà été considérablement réduits au début des années 80. Comme le montre le tableau, ils ont encore été réduits au début des années 90. Il est très probable que l'Argentine ne se soit pas servie des négociations du Cycle d'Uruguay pour réduire ses taux appliqués. La moyenne des taux consolidés finals du Cycle d'Uruguay est légèrement supérieure à 30 pour cent dans le cas de l'Argentine.

Étude de cas n° 6: République de Corée

Comme l'Argentine, la République de Corée est devenue partie contractante au GATT en 1967, vers la fin des Négociations Kennedy. Elle a également négocié son accession au titre de l'article XXXIII. La liste annexée à son protocole d'accession au GATT portait sur 60 produits[79], dont 15 pour cent environ étaient des produits agricoles. Le niveau des consolidations pour les produits agricoles allait de zéro pour les bovins à 80 pour cent pour certaines préparations alimentaires. Pour les produits industriels, les consolidations portaient sur divers groupes de produits, y compris certains vêtements et les machines. Un certain nombre de taux étaient consolidés à zéro et quelques-uns à 80 pour cent. Pendant les Négociations Kennedy, la République de Corée a procédé à 18 consolidations supplémentaires.[80] Pour ces nouvelles consolidations, les taux étaient tous inférieurs ou égaux aux taux de base correspondants. Lors du Tokyo Round, la République de Corée a fait 143 concessions.[81] Certaines de ces concessions étaient de nouvelles réductions de taux déjà consolidés, tandis que d'autres étaient de nouvelles consolidations. Environ 30 pour cent des engagements pris lors du Tokyo Round concernaient des produits agricoles. Aucune tendance claire ne se dégage des concessions relatives aux produits non agricoles. Le niveau des consolidations va de 20 à 40 pour cent, avec quelques exceptions à 50 ou 60 pour cent.

79 Voir GATT (1967), Protocole d'accession de la République de Corée au GATT, 2 mars 1967, Genève.

80 Voir la liste LX dans GATT (1967), Instruments juridiques reprenant les résultats de la conférence commerciale de 1964-1967, vol. V, 30 juin 1967.

81 Voir la liste LX dans GATT (1979), Protocole additionnel au Protocole de Genève (1979) annexé à l'Accord général, 22 novembre 1979, Genève.

République de Corée: Moyenne simple des taux de droits *ad valorem* appliqués, en pourcentage, pour certains groupes de produits et certaines années

Section	Désignation	1974	1982	1997	2001
3 [a]	Graisses animales et végétales	41,7	27,0	9,2	8,7
4 [b]	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigre	61,5	44,5	23,5	22,9
7	Résines artificielles et matières plastiques	39,1	33,3	9,0	8,8
9	Bois et articles en bois	32,0	12,1	6,5	6,4
11.61 [c]	Vêtements et accessoires du vêtement, en tissu	100,0	50,0	8,0	12,5
12	Chaussures, coiffures, parapluies	79,2	48,5	8,0	10,4
17	Matériel de transport	67,7	25,1	6,0	5,5
Nombre total de lignes correspondant aux produits sélectionnés		495	344	2496	2522

[a] La proportion de lignes tarifaires spécifiques dans la section 3 est de 0,87 pour cent en 1997 et en 2001.

[b] La proportion de lignes tarifaires spécifiques dans la section 4 va de 0,4 pour cent à 8 pour cent.

[c] Sous-section 61 de la section 11.

Note: En raison des changements de nomenclature, les moyennes tarifaires ne sont pas strictement comparables d'une année à l'autre. Voir l'appendice technique pour plus de détails.

Source: Association coréenne des douanes (1974); Bulletin international des douanes, Corée (1982); OMC-BDI; estimations de l'OMC.

Dans le tableau ci-dessus, la moyenne simple des droits appliqués pour certains groupes de produits donne à penser que les droits de la Corée étaient encore relativement élevés au milieu des années 70, mais que dès le début des années 80, ils ont été considérablement réduits. Cette réduction s'est poursuivie par la suite, comme le montrent les moyennes pour 1996 et au-delà. Parallèlement à l'abaissement des taux moyens, la dispersion entre les groupes a diminué. Lors du Cycle d'Uruguay, la République de Corée a consolidé tous ses tarifs agricoles à un taux moyen de plus de 50 pour cent et 93,8 pour cent de ses droits sur les produits non agricoles à un taux moyen de 10 pour cent.

Les pays en développement n'ont pas fait beaucoup de concessions en matière d'accès aux marchés, que ce soit dans les années 70 ou dans les années 80. Entre 1970 et 1985, six pays en développement plus la Roumanie et la Hongrie ont négocié leur accession au titre de l'article XXXIII et six ont obtenu le statut de partie contractante au titre de l'article XXVI:5 c). Pendant la même période, 30 pays en développement appliquaient l'Accord général à titre provisoire ou *de facto*. La participation des pays en développement au Tokyo Round n'a pas été soumise à la règle de la réciprocité. Selon Hudec (1987), les pays développés ont insisté un peu, mais guère plus, sur l'application de cette règle aux grands pays en développement. Quoi qu'il en soit, 19 pays en développement ont offert de réduire ou de consolider les taux en vigueur pour 5 pour cent de leurs importations NPF totales.[82]

À la fin des années 80 et au début des années 90, c'est-à-dire juste avant ou pendant les négociations du Cycle d'Uruguay, les accessions se sont multipliées. Environ 25 pays ont obtenu le statut de partie contractante au titre de l'article XXVI:5 c), tandis que 13 pays ont accédé au GATT en vertu de l'article XXXIII. Parmi ces derniers, huit étaient des pays d'Amérique latine (Mexique, Bolivie, Costa Rica, El Salvador, Venezuela, Guatemala, Paraguay et Honduras), trois des pays en transition (République tchèque, République slovaque et Slovénie) et deux des pays d'Afrique du Nord (Maroc et Tunisie).[83] Il est intéressant de noter que, pendant cette période, la dispersion du niveau des engagements pris par les pays accédants a considérablement augmenté. À l'exception de la Tunisie et du Maroc, tous les pays qui ont accédé au titre de l'article XXXIII ont consolidé toutes leurs lignes tarifaires ou presque. Dans la plupart des cas, les droits de douane ont été consolidés à un niveau plafond général, avec quelques

[82] Soit environ 3,9 milliards de dollars d'importations en 1976 ou 1977.

[83] Voir les détails sur ces accessions dans le tableau 10 de l'Appendice.

exceptions. Ce niveau plafond allait de 27 pour cent dans le cas de la Slovénie à 55 pour cent dans le cas du Costa Rica. Cela témoigne probablement de l'évolution progressive des points de vue sur le rôle du commerce international dans la promotion de la croissance et du développement, observée pendant cette période. Les institutions financières internationales et les parties contractantes développées ont redoublé d'efforts pour encourager les réformes commerciales dans les pays en développement.[84]

Pour la plupart des 13 pays qui ont accédé au GATT après 1986, l'accession faisait partie d'un vaste programme de réformes. Le rapport du Groupe de travail de l'accession du Costa Rica décrit la réforme tarifaire mise en œuvre dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel. Le Costa Rica a simplifié la structure tarifaire et a considérablement réduit les droits de douane appliqués. Les taxes sur la valeur en douane et les différentes surtaxes ont été réduites et unifiées à l'intérieur du tarif douanier. Le niveau du droit maximal sur la plupart des produits finis a été fixé à 40 pour cent. Mais dans le même temps, le gouvernement a consolidé l'ensemble du tarif douanier à 55 pour cent *ad valorem*, avec quelques exceptions spécifiées dans une annexe au tarif. La plupart des exceptions correspondaient à des taux inférieurs à 55 pour cent, avec seulement quelques consolidations à plus de 55 pour cent.

Les tableaux 10 et 11 de la sous-section suivante indiquent la portée des consolidations avant le Cycle d'Uruguay pour les produits agricoles et non agricoles de 20 pays en développement. À l'exception des pays qui ont accédé à la fin des années 80, tous les autres pays de l'échantillon avaient consolidé moins d'un tiers des taux applicables aux produits agricoles et non agricoles. Dans le secteur agricole, huit pays avaient consolidé moins de 5,4 pour cent des lignes tarifaires, tandis que pour les produits industriels, dix pays en avaient consolidé moins de 10 pour cent.

Au 1er janvier 1995, le GATT comptait au total 128 parties contractantes, dont 100 environ étaient des pays en développement. Les parties contractantes qui ont accepté l'Accord de Marrakech et les accords commerciaux multilatéraux, et dont les listes de concessions et d'engagements sont annexées au GATT de 1994 et à l'AGCS, sont devenues Membres originels de l'OMC.

ii) Le Cycle d'Uruguay et au-delà

Les années 80 et le début des années 90 ont été marqués par un changement radical de la conception du rôle du commerce international dans les stratégies de développement.[85] D'abord lentement, puis à un rythme accéléré vers la fin des années 80, de nombreux pays en développement, encouragés et soutenus par la Banque mondiale, ont renoncé aux stratégies antérieures de remplacement des importations et entrepris une libéralisation parfois radicale de leur régime commercial.[86] Ce changement de stratégie s'est aussi traduit par la participation des pays en développement au Cycle d'Uruguay. Nombre de ces pays ont participé activement à l'ensemble du Cycle, alors que d'autres ont accru leur participation à mesure que les négociations progressaient. Les pays en développement ont fait des offres concernant l'accès aux marchés tant pour les produits agricoles que pour les produits non agricoles.[87] Mais dans le même temps, ils ont procédé à une libéralisation unilatérale. La présente sous-section tente d'isoler les changements dans l'accès aux marchés de produits des pays en développement qui ont été négociés au niveau multilatéral. Dans la même optique, elle examine aussi les négociations sur l'ATI menée après le

[84] Hoda (2001) fait observer que les parties contractantes industrialisées ont été les principaux acteurs des négociations d'accession des pays en développement. La Banque mondiale (2006) montre que ses prêts en faveur de la libéralisation des échanges ont atteint un niveau record entre 1987 et 1994.

[85] Winters (2000) examine à la fois l'évolution de la réflexion sur la politique commerciale et les facteurs intellectuels et expérientiels qui sous-tendent cette réflexion.

[86] Voir l'évaluation du soutien de la Banque mondiale au commerce (Banque mondiale, 2006).

[87] Dans la présente sous-section, l'analyse se limite à l'accès aux marchés pour les marchandises. L'accent est mis sur les produits industriels, mais les questions relatives à l'accès aux marchés pour les produits agricoles sont aussi abordées, quoique de manière moins détaillée. Pour un examen des engagements dans le domaine des services, voir GATT (1994), Hoekman (1996) et OMC (2001a).

Cycle d'Uruguay et l'élément relatif à l'accès aux marchés dans les accessions qui ont été négociées au titre de l'article XII de l'Accord de Marrakech.[88]

Les engagements du Cycle d'Uruguay

Avec le Cycle d'Uruguay, la situation en matière de données s'est considérablement améliorée.[89] En ce qui concerne les droits de douane en particulier, la Base de données intégrée du Secrétariat du GATT/de l'OMC a permis d'effectuer électroniquement des calculs détaillés concernant 27 pays en développement participants sur un total de 94. À l'aide de ces données, on peut comparer la portée des consolidations avant et après le Cycle d'Uruguay. En moyenne, les pays en développement de l'échantillon ont considérablement élargi la portée de leurs consolidations. La proportion de lignes consolidées dans l'ensemble de leurs lignes tarifaires concernant les produits agricoles est passée de 17 pour cent avant le Cycle d'Uruguay à 100 pour cent après. S'agissant des produits non agricoles, la portée des consolidations, exprimée en pourcentage du total des lignes tarifaires non agricoles, est passée de 21 pour cent à 73 pour cent. Comme le montre le tableau 9, ces moyennes dissimulent des différences considérables entre les régions.[90] Alors que presque tous les pays d'Amérique latine ont consolidé l'ensemble de leurs lignes tarifaires concernant les produits industriels à un niveau plafond généralement uniforme, les pays d'Afrique et d'Asie ont adopté des stratégies plus diverses. La plupart d'entre eux n'ont pas consolidé de nombreuses lignes tarifaires.

Tableau 9
Portée des consolidations avant et après le Cycle d'Uruguay pour les produits agricoles et non agricoles

	Produits agricoles				Produits non agricoles			
	Pourcentage de lignes tarifaires consolidées		Pourcentage d'importations soumises à des taux consolidés		Pourcentage de lignes tarifaires consolidées		Pourcentage d'importations soumises à des taux consolidés	
	Avant le Cycle d'Uruguay	Après le Cycle d'Uruguay	Avant le Cycle d'Uruguay	Après le Cycle d'Uruguay	Avant le Cycle d'Uruguay	Après le Cycle d'Uruguay	Avant le Cycle d'Uruguay	Après le Cycle d'Uruguay
Pays en développement	17	100	22	100	21	73	13	61
Pays en transition	57	100	59	100	73	98	74	96
Amérique latine	36	100	74	100	38	100	57	100
Europe centrale	49	100	54	100	63	98	68	97
Afrique	12	100	8	100	13	69	26	90
Asie	15	100	36	100	16	68	32	70

Source: GATT (1994).

La comparaison des niveaux de droits dans le temps se heurte à un certain nombre de difficultés. Si la comparaison entre les droits appliqués avant et après le Cycle d'Uruguay est relativement simple, les modifications de la portée des consolidations compliquent la comparaison entre les moyennes des taux consolidés avant et après le Cycle. Dans les années 90, ces moyennes étaient généralement calculées pour toutes les lignes tarifaires, consolidées ou non, en utilisant le droit appliqué pendant la période de référence pour les lignes non consolidées. Aujourd'hui, la moyenne des taux consolidés est calculée uniquement à partir des taux consolidés. Il faut donc faire preuve d'une grande prudence pour interpréter les statistiques et faire des comparaisons entre pays et dans le temps ou par rapport aux estimations antérieures.

88 Les Membres ont aussi mené des négociations sectorielles sur les services (finances et télécommunications de base), qui ne sont pas examinées dans cette section. En ce qui concerne les services financiers, voir Sorsa (1997), Dobson et Jacquet (1998), Mattoo (2000), Qian (2000), Woodrow (2000, 2001) et Barth et al. (2006). Pour les services de télécommunications de base, voir Sherman (1998).

89 Les engagements du Cycle d'Uruguay en matière d'accès aux marchés ont été abondamment commentés. Voir, par exemple, OMC (2001a), OCDE (1999), Martin et Winters (1996), GATT (1994).

90 Moyennes calculées pour un échantillon de 55 pays (en comptant séparément les 12 membres de l'UE), y compris 27 des 93 pays en développement ayant participé au Cycle d'Uruguay. Voir l'analyse figurant dans GATT (1994).

L'un des principaux résultats du Cycle d'Uruguay a été l'Accord sur l'agriculture et le progrès accomplis pour ramener l'agriculture dans la sphère des règles commerciales multilatérales. Bien que l'agriculture ait toujours été couverte par le GATT, les règles qui s'appliquaient, avant la création de l'OMC, aux produits primaires agricoles s'écartaient des règles générales.[91] Dans la phase préparatoire des négociations du Cycle d'Uruguay, il est apparu de plus en plus clairement que la confusion qui régnait dans le domaine de l'agriculture avait des causes qui allaient au-delà des problèmes d'accès aux marchés proprement dits. Pour s'attaquer aux racines du problème, les Membres ont décidé de considérer en même temps l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions à l'exportation. Un examen détaillé des effets de l'Accord sur l'agriculture sur les pays en développement n'entre pas dans le cadre du présent rapport. La présente sous-section traite essentiellement de l'évolution des consolidations tarifaires et des niveaux des droits. Il faut cependant garder à l'esprit que cela ne donne qu'une image partielle des disciplines que les pays en développement ont acceptées dans ce domaine lorsqu'ils ont signé l'Accord de Marrakech.

Tableau 10
Engagements pris dans le cadre du Cycle d'Uruguay, pour les produits agricoles, et pour certains pays en développement

	Portée des consolidations		Moyenne simple des tarifs consolidés		Moyenne simple des tarifs appliqués			
	Avant	Après [a]	Avant	Après [a]	Année antérieure	Moyenne antérieure	Année postérieure	Moyenne postérieure
	le Cycle d'Uruguay				au Cycle d'Uruguay			
Afrique du Sud[b]	33,1	99,5	54,6	39,8	1988	11,2	2000	9,0
Brésil	5,4	100,0	17,2	35,5	1989	36,4	1997	12,6
Chili	100,0	100,0	35,0	26,0	...	...	1996	11,0
Colombie	100,0	100,0	16,7	91,9	1991	14,1	1996	14,2
Corée, Rép. de	20,5	99,1	52,1	52,9	1988	27,2	1996	50,1
El Salvador	100,0	100,0	53,7	42,1	...	...	1996	13,0
Hong Kong, Chine	2,2	100,0	0,0	0,0	1992	0,0	1996	0,0
Inde	14,3	100,0	102,7	114,5	1988	76,3	1996	38,0
Indonésie	4,7	100,0	55,5	47,0	1989	22,0	1998	8,8
Jamaïque	...	100,0	...	97,4	1991	28,5	1999	17,3
Macao, Chine	...	100,0	...	0,0	1991	0,0	1996	0,0
Malaisie[b]	4,7	99,9	28,3	12,2	1988	9,8	1999	3,8
Mexique	100,0	100,0	54,5	35,1	1988	12,8	1998	20,6
Philippines	3,2	99,4	33,1	34,7	1991	34,3	1996	19,5
Singapour	1,7	100,0	7,3	9,5	1989	0,1	1996	0,0
Sri Lanka	4,9	100,0	50,0	49,7	1991	36,1	1998	25,6
Thaïlande[b]	4,9	100,0	42,0	,,,	1988	44,3	1999	38,0
Tunisie	...	98,8	...	116,0	1989	32,7	2000	76,6
Turquie[b]	12,4	100,0	23,0	60,1	1989	50,1	1996	42,2
Venezuela	100,0	99,0	71,1	55,7	1990	18,5	1997	14,6

[a] Y compris les rectifications et modifications postérieures au Cycle d'Uruguay.

[b] Pays dont la part de tarifs non *ad valorem* dans les tarifs appliqués sur les produits agricoles après le Cycle d'Uruguay dépasse 5 pour cent.

Source: Secrétariat de l'OMC.

[91] Voir l'analyse dans OMC (2001a).

Les données du tableau 10 indiquent la portée des consolidations et la moyenne des droits consolidés et des droits appliqués avant et après le Cycle d'Uruguay pour les produits agricoles, concernant 20 pays en développement pour desquels on disposait de données.[92] À l'exception de cinq pays qui avaient accédé au GATT dans les années 80, les pays en développement ont élargi la portée de leurs consolidations, qui est passée de moins d'un tiers de leurs lignes tarifaires à la totalité de celles-ci. La moyenne non pondérée des taux consolidés de ces 20 pays après le Cycle d'Uruguay est d'environ 50 pour cent. Deux pays ont fixé leurs taux consolidés à des niveaux supérieurs en moyenne à 100 pour cent. À l'inverse, abstraction faite de Hong Kong, Chine, de Macao et de Singapour, ainsi que de la Malaisie dont une grande partie des taux sont autres qu'*ad valorem*, ce sont le Chili et les Philippines qui ont consolidé leurs tarifs agricoles aux niveaux les plus bas en moyenne. Dans tous les cas, à l'exception de Hong Kong, Chine, de Macao, Chine, et de Singapour, ainsi que de la Thaïlande dont une grande partie des taux sont autres qu'*ad valorem*, les droits de douane appliqués à la fin des années 90 étaient nettement moins élevés en moyenne qu'après le Cycle d'Uruguay. La grande majorité des pays ont abaissé leurs droits appliqués pendant la période considérée, mais ils sont allés bien au-delà de leurs engagements.

Tableau 11
Engagements pris dans le cadre du Cycle d'Uruguay, pour les produits non agricoles, et pour certains pays en développement

	Portée des consolidations		Moyenne simple des tarifs consolidés		Moyenne simple des tarifs appliqués			
	Avant	Après [a]	Avant	Après [a]	Année antérieure	Moyenne antérieure	Année antérieure	Moyenne antérieure
	le Cycle d'Uruguay				au Cycle d'Uruguay			
Afrique du Sud [b]	16,6	96,0	10,4	15,8	1988	20,3	2000	6,1
Brésil	6,8	100,0	28,0	30,8	1989	40,3	1997	14,9
Chili	100,0	100,0		25,0			1996	11,0
Colombie	0,8	100,0	51,3	35,4	1991	11,5	1996	11,2
Corée, Rép. de	9,5	93,8	31,2	10,1	1988	19,7	1996	7,7
El Salvador	100,0	100,0	44,5	35,7			1996	8,4
Hong Kong, Chine	1,2	37,5	0,0	0,0	1992	0,0	1996	0,0
Inde	4,6	69,8	44,7	34,3	1988	78,7	1996	38,8
Indonésie	11,4	96,1	32,7	35,6	1989	26,6	1998	9,6
Jamaïque	0,0	100,0		42,5	1991	18,3	1999	7,1
Macao, Chine	0,0	15,6		0,0	1991	0,0	1996	0,0
Malaisie	0,4	81,2	31,0	14,9	1988	19,7	1999	10,2
Mexique	100,0	100,0	49,0	34,9	1988	13,1	1998	12,6
Philippines	6,4	61,8	23,4	23,4	1991	26,7	1996	13,5
Singapour	0,3	64,5	10,0	6,3	1989	0,5	1996	0,0
Sri Lanka	4,1	28,3	17,1	19,3	1991	25,9	1998	9,4
Thaïlande [b]	2,6	70,9	24,6	24,2	1988	43,7	1999	39,8
Tunisie	0,0	51,1		40,6	1989	28,7	2000	25,6
Turquie	34,4	39,3	23,3	17,5	1989	45,2	1996	7,5
Venezuela	100,0	100,0	50,0	33,9	1990	17,0	1997	11,6

[a] Y compris les rectifications et modifications effectuées dans le cadre de l'ATI et après le Cycle d'Uruguay.

[b] Pays dont la part de tarifs non *ad valorem* dans les tarifs appliqués sur les produits non agricoles après le Cycle d'Uruguay dépasse 5 pour cent.

Source : Secrétariat de l'OMC.

Lors des négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, quelques-uns seulement des pays en développement ont accepté de consolider l'ensemble de leurs lignes tarifaires. Comme le montre le tableau 11, sept pays en développement sur les 20 de l'échantillon, à savoir tous les pays d'Amérique latine

[92] Comme les taux de droits *ad valorem* ne sont pas pris en compte dans les calculs, les pays dont les taux appliqués pour les produits agricoles et non agricoles après le Cycle d'Uruguay comprennent plus de 5 pour cent de droits non *ad valorem* sont signalés par une note.

plus la Jamaïque, ont consolidé la totalité de leurs droits applicables aux produits industriels. L'Afrique du Sud, l'Indonésie, la Malaisie et la République de Corée ont consolidé plus de 80 pour cent de leurs lignes tarifaires concernant les produits industriels. En revanche, Macao, Chine et Sri Lanka ont consolidé moins d'un tiers de leurs lignes. Tous les pays de l'échantillon ont consolidé leurs droits de douane à des niveaux qui sont inférieurs en moyenne aux niveaux négociés pour l'agriculture. Pour tous les pays sauf deux, il existe un écart important entre les droits consolidés et les droits appliqués.[93] La grande majorité des pays ont réduit leurs droits appliqués entre le début et la fin des années 90. Cependant, comme dans le cas des produits agricoles, ils sont allés au-delà de ce qu'exigeaient leurs engagements.

L'Accord sur les technologies de l'information

Comme cela a été dit dans la sous-section 2 a) ci-dessus, les pays en développement ont participé activement à l'ATI. Le nombre de pays en développement participants est passé de six sur un total de 28 participants en 1997 à 32 sur un total de 70 à la fin d'avril 2007.[94] Un certain nombre de pays en développement, dont de grands pays comme le Brésil, le Mexique et l'Afrique du Sud, ont préféré rester en dehors de l'Accord.[95] Alors que l'Amérique centrale est bien représentée, aucun pays d'Amérique du Sud ne participe à l'ATI. De même, deux pays d'Afrique du Nord y participent, mais aucun pays subsaharien n'a signé l'Accord.

Dans les pays en développement, les niveaux de protection pour les produits visés par l'ATI variaient considérablement en 1997. Certains de ces pays, notamment en Asie de l'Est, région qui joue un rôle important dans le commerce mondial des produits visés par l'Accord, appliquaient déjà des taux très bas (par exemple, Hong Kong, Chine et Singapour). D'autres pays appliquaient des droits modérés et accordaient de généreuses ristournes de droits aux industries nationales des technologies de l'information (Malaisie ou Costa Rica, par exemple), alors que dans un troisième groupe, les droits de douane étaient relativement élevés (Inde et Égypte, par exemple). Pour ce dernier groupe, il était particulièrement important que la mise en œuvre puisse s'échelonner sur huit ans pour certains produits (par exemple, pour l'Inde). Alors que pour les grands pays développés, le droit consolidé moyen sur les produits visés par l'ATI était généralement inférieur à 5 pour cent, il était généralement compris entre 10 et 20 pour cent pour les pays en développement, à l'exception notable de l'Inde (66 pour cent), à l'extrémité haute, et de Hong Kong, Chine et du Taipei chinois (zéro pour cent et 4,7 pour cent) à l'autre extrémité.

Accessions

Depuis 1995, 22 pays au total ont accédé à l'OMC en vertu des dispositions de l'article XII de l'Accord de Marrakech. Au moment de leur accession, une majorité de ces pays étaient en train de passer d'une économie planifiée à une économie de marché. De plus, un certain nombre d'entre eux avaient demandé à adhérer à l'Union européenne. Cela signifie qu'ils étaient engagés dans un vaste programme de réformes unilatérales, ce qui complique considérablement l'évaluation du rôle de l'OMC dans les réductions tarifaires.

L'article XII dispose que l'accession à l'OMC se fait aux conditions négociées entre l'OMC et le candidat. Comme elle suppose une négociation entre l'OMC et le pays concerné, chaque accession est unique. Cependant, la plupart des commentateurs observent que le prix de l'accession a augmenté avec le temps.[96] Conformément à l'Accord sur l'agriculture, les pays qui ont accédé en vertu de l'article XII ont consolidé toutes leurs lignes tarifaires visant des produits agricoles. Les nouveaux Membres ont aussi consolidé 100 pour cent ou presque 100 pour cent de leurs lignes tarifaires concernant les produits non agricoles, ce

93 Les moyennes consolidées doivent être interprétées conjointement avec le chiffre correspondant à la portée des consolidations. Si cette dernière est incomplète, les moyennes des droits consolidés et des droits appliqués ne sont pas strictement comparables.

94 Les pays en développement participants comprennent les pays en transition.

95 Il faut noter que l'Afrique du Sud était considérée comme un pays développé Membre lors du Cycle d'Uruguay.

96 Voir Evenett et al. (2004), Langhammer et Lücke (1999) ou Milthorp (1997).

qui est plus que ne l'ont fait de nombreux Membres plus anciens. Ils ont consolidé leurs droits de douane à des niveaux inférieurs à ceux auxquels la plupart des pays en développement déjà Membres l'avaient fait. Les engagements des nouveaux Membres sont difficiles à comparer aux droits de douane antérieurs à l'accession. Premièrement, les données sur ces droits ne sont pas toujours disponibles. Deuxièmement, comme les pays sont censés opérer les réformes avant d'accéder à l'OMC, on ne sait pas exactement quelle période serait pertinente pour la comparaison.[97] Néanmoins, dans le tableau 12, la comparaison des engagements avec les droits moyens appliqués après l'accession montre clairement que, dans un certain nombre de cas, les engagements ont dû entraîner une réduction des droits appliqués. Pour plusieurs Membres, le niveau des droits appliqués est égal ou supérieur à celui des droits consolidés, ce qui indique qu'ils sont encore en train de mettre en œuvre leurs engagements en matière de réductions tarifaires. La plupart des pays en transition qui ont accédé récemment ont également signé l'Accord sur les technologies de l'information et participent à une grande partie des initiatives sectorielles.

Tableau 12
Moyenne simple des droits d'importation ad valorem consolidés et appliqués des pays ayant accédé récemment à l'OMC

	Produits agricoles		Produits industriels	
	Droits consolidés	Droits appliqués	Droits consolidés	Droits appliqués
Albanie [a]	9,4	9,0	6,6	7,2
Arabie saoudite [d]	22,4	7,8	10,5	4,8
Bulgarie	35,6	18,4	23,0	8,8
Cambodge [c]	28,1	19,5	17,7	15,9
Chine	15,8	16,2	9,1	9,5
Croatie [c]	9,4	9,3	5,5	4,1
Équateur	25,5	14,7	21,1	11,5
Estonie [b]	17,5	12,2	7,3	0,1
Ex-République yougoslave de Macédoine	11,3	12,7	6,2	8,7
Géorgie	11,7	11,7	6,5	6,9
Jordanie	23,7	19,6	15,2	12,1
Lettonie [a]	34,6	11,8	9,4	2,2
Lituanie [b]	15,2	9,7	8,4	2,4
Moldova [a]	12,2	10,2	6,0	4,1
Mongolie [c]	18,9	5,1	17,3	4,9
Népal [c]	41,4	13,5	23,7	13,7
Oman [a]	28,0	10,2	11,6	5,0
Panama [b]	27,7	14,8	22,9	7,4
République d'Arménie	14,7	6,6	7,5	2,3
République kirghize [c]	12,3	7,0	6,7	4,3
Taipei chinois [c]	15,3	16,3	4,8	5,5
Viet Nam [d]	18,5	24,2	10,4	4,7

Note: Droits appliqués en 2004, sauf indication contraire comme suit: [a]2001, [b]2002, [c]2003, [d]2006.
Source: OMC-BDI et CNUCED.

[97] L'article XIV:2 de l'Accord sur l'OMC dispose qu'un Membre qui acceptera l'Accord de Marrakech après son entrée en vigueur mettra en œuvre les concessions et obligations prévues dans les accords commerciaux multilatéraux qui doivent être mises en œuvre sur une période commençant à l'entrée en vigueur du présent accord comme s'il avait accepté le présent accord à la date de son entrée en vigueur. Par conséquent, les pays accédants ne disposent pas automatiquement de périodes de transition. En revanche, l'article XII offre aux Membres une marge de manœuvre. Dans la pratique, les Membres ont établi clairement que des périodes de transition ne seront accordées que si le candidat avance des arguments suffisamment solides pour prouver qu'une telle période est nécessaire.

iii) Observations récapitulatives

D'une manière générale, un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés de ce bref aperçu de l'évolution des droits de douane des pays en développement et de l'utilisation par ces pays du système multilatéral. Premièrement, pendant plusieurs décennies, les pays en développement se sont peu servis du système multilatéral pour réduire leurs droits de douane. En général, les engagements pris lors des négociations d'accession ou pendant les cycles ont été limités. La portée des consolidations est restée faible et elle a parfois diminué avec le temps. Dans les années 50 et 60, les droits de douane ont été fréquemment modifiés. Chaque année, les gouvernements en ont réduit certains et augmenté d'autres. Jusqu'au milieu des années 80, les droits effectivement appliqués par un certain nombre de pays en développement ont eu tendance à augmenter plutôt qu'à diminuer. Deuxièmement, le GATT a largement contribué à améliorer la transparence des conditions d'accès aux marchés et a joué un rôle important comme cadre pour l'examen des politiques commerciales. Les documents du GATT rendent compte de discussions entre les parties contractantes au sujet des droits de douane, des mesures quasi tarifaires et des mesures non tarifaires. Pendant longtemps, les droits de douane n'ont joué qu'un rôle secondaire. Les restrictions quantitatives étaient très importantes et les pays en développement avaient mis en place beaucoup d'autres mesures restrictives. Le rôle du GATT dans ce domaine est examiné ci-dessous. Troisièmement, lorsque la conception du rôle du commerce dans le développement a changé dans la deuxième moitié des années 80 et que les pressions extérieures se sont accrues pour amener les pays en développement à prendre davantage d'engagements, la participation de ces pays au GATT s'est intensifiée. Un certain nombre de pays qui ont accédé au GATT après 1986 ont consolidé la totalité de leurs lignes tarifaires. Toutefois, les consolidations ont été faites à un niveau plafond, ce qui a entraîné un écart important entre les taux consolidés et les taux appliqués.

Quatrièmement, le Cycle d'Uruguay a renforcé le rôle du GATT/de l'OMC. Au cours de ce cycle, de nombreux pays en développement ont considérablement étendu la portée de leurs consolidations. Ils ont tous consolidé 100 pour cent de leurs lignes tarifaires concernant les produits agricoles et certains d'entre eux, en particulier en Amérique latine, ont élargi la portée de leurs consolidations pour les produits non agricoles. Cependant, dans la plupart des cas, les consolidations ont été faites à des niveaux nettement supérieurs aux taux appliqués. Autrement dit, les droits appliqués sont restés indépendants des droits consolidés. La libéralisation a été essentiellement unilatérale, qu'elle ait été ou non encouragée par les institutions financières internationales. Le processus de consolidation multilatérale a suivi. Après le Cycle d'Uruguay, la tendance s'est confirmée. Un certain nombre de pays, pour la plupart asiatiques, ont profité des négociations sur l'ATI pour réduire leurs droits de douane sur les produits des technologies de l'information. Bien qu'il soit plus difficile d'évaluer le rôle des négociations d'accession, il semble bien que celles-ci ont permis de réduire les droits de douane des nouveaux Membres. Dans un certain nombre de cas, le « gonflement » des droits de douane n'est que minime.

c) Mesures non tarifaires

Dans cette sous-section, nous allons compléter l'examen des négociations tarifaires par une analyse de l'incidence du GATT/de l'OMC sur les mesures non tarifaires (MNT).[98] Mais un examen complet du traitement des MNT au GATT/à l'OMC sortirait du cadre de cette sous-section, principalement pour deux raisons. Premièrement, l'évolution des MNT au cours du temps est difficile à mesurer en raison de leur nature et de l'absence de renseignements quantitatifs. Et deuxièmement, le système du GATT/de l'OMC a abordé les MNT de tant de manières différentes, allant des négociations à l'élaboration de règles en passant par le règlement des différends, qu'il serait difficile de fixer les limites de l'examen. Nous ferons donc une analyse sélective qui tentera d'identifier certaines tendances concernant l'incidence des MNT et de donner une idée du rôle du système multilatéral dans le traitement de ces mesures.

[98] Dans le présent rapport, on préfère parler de « mesure non tarifaire » plutôt que d'« obstacle non tarifaire ». Cette expression englobe toutes les mesures traditionnelles comme les contingents, les licences et les mesures de protection contingentes, que leur objectif soit considéré comme protectionniste ou non.

Comme nous l'avons indiqué dans les sous-sections a) et b), les mesures non tarifaires jouaient un rôle important à l'époque du GATT, et leur inclusion dans le programme de Doha atteste qu'elles sont toujours d'actualité. Mais cela ne veut pas dire que le GATT/l'OMC n'a pas réussi à imposer des disciplines en la matière. Comme l'a dit Jackson :

> « L'homme est si habile à inventer des moyens subtils ou explicites d'empêcher l'importation de produits concurrents que l'inventaire de ces mesures serait trop vaste. Et à l'évidence, cette inventivité ne cessera jamais : l'homme inventera sans doute toujours de nouveaux obstacles non tarifaires, comme il invente de nouveaux moyens d'échapper à l'impôt. »[99]

Toutefois, pendant leurs 60 années d'existence, le GATT/l'OMC ont livré de nombreuses batailles contre les MNT et peuvent revendiquer un certain nombre de succès. L'accent est mis ici sur les restrictions quantitatives qui ont joué un rôle prépondérant dans les premières années du GATT et sur plusieurs autres MNT qui ont progressivement pris de l'importance avec la réduction des droits de douane et des restrictions quantitatives.

i) Restrictions quantitatives

Les restrictions au commerce autres que les droits, taxes et autres impositions étaient très répandues dans l'immédiat après-guerre. La faiblesse des réserves monétaires et des recettes en devises après la guerre, conjuguée à la non-convertibilité générale des monnaies, privaient de nombreux pays de moyens de paiement. Les pays imposaient donc un contrôle strict des importations pour faire en sorte que leurs ressources limitées soient consacrées aux besoins qu'ils jugeaient hautement prioritaires. Les courants commerciaux étaient réglementés par des accords bilatéraux et par l'intervention directe de l'État, qui prenait la forme de commerce d'État, d'un contrôle des changes, de prescriptions en matière de licences et de restrictions quantitatives. Chaque État avait ses propres instruments pour contrôler les flux commerciaux, et les mesures étaient fréquemment modifiées. Le GATT a joué un rôle différent selon les mesures. Comme nous le verrons plus loin, il a joué un rôle non négligeable dans l'élimination des restrictions quantitatives. Les Membres, quant à eux, ont choisi une approche unilatérale ou régionale pour la suppression des entreprises commerciales d'État. Comme cela est expliqué dans l'encadré 17, le GATT a imposé des disciplines aux activités des entreprises commerciales d'État restantes.

Encadré 17 : Le commerce d'État dans le cadre du GATT

Il y a commerce d'État lorsqu'un gouvernement ou un organisme gouvernemental détermine le prix ou le volume des exportations et des importations. Ce type de commerce était courant durant la Seconde Guerre mondiale mais, après la fin des hostilités, une grande partie des industries contrôlées par l'État sont redevenues privées. La réduction du commerce d'État a généralement eu lieu de façon unilatérale, mais la question a été abordée plus formellement par le GATT et ce de deux manières : en disciplinant le recours au commerce d'État et en limitant le champ d'activité des entreprises commerciales d'État (ECE) des anciens pays à économie planifiée, lors de leur accession.[100]

Le GATT de 1947 contient plusieurs dispositions qui réglementent le recours aux ECE. L'article XVII dispose que les ECE sont soumises au principe de non-discrimination[101] et au principe NPF et qu'elles doivent agir uniquement sur la base de « considérations d'ordre commercial ». L'article II:4 dispose que, dans le cas des pays importateurs, elles ne doivent pas appliquer des marges supérieures aux niveaux des droits consolidés dans le cadre du GATT. En outre, les Notes interprétatives relatives

[99] Voir Jackson (1997), page 154.

[100] Pour une analyse des services fournis par l'État dans le cadre de l'AGCS, voir Adlung (2006).

[101] Il a été précisé au cours des procédures de règlement des différends que le concept de traitement national fait partie de l'obligation de non-discrimination.

aux articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII indiquent que l'interdiction des restrictions quantitatives s'applique aussi aux ECE. Par ailleurs, la question de la transparence est traitée à l'article XVII:4, qui dispose que les Membres doivent notifier les produits importés ou exportés par les ECE et peuvent demander des renseignements sur les opérations d'une ECE d'un autre Membre s'ils ont des raisons de croire que leurs intérêts sont atteints par les opérations d'une ECE. Le Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XVII du GATT de 1994, issu du Cycle d'Uruguay, a renforcé les obligations de transparence au titre de l'article XVII, notamment en prescrivant l'élaboration d'un nouveau questionnaire normalisé pour la présentation des notifications relatives aux ECE.

Une attention particulière a été accordée à la question des ECE lorsque d'anciens pays à économie planifiée ont accédé au GATT/à l'OMC. Par exemple, lorsque la Pologne et la Roumanie, où il existait un important commerce d'État, ont demandé à accéder au GATT, respectivement, en 1967 et en 1971, les Membres leur ont demandé de prendre des engagements sur un niveau de croissance annuelle minimale des importations, et des mécanismes spéciaux ont été mis en place pour protéger les Membres contre une évolution potentiellement dommageable des exportations.

Lorsque l'Accord général a été rédigé en 1947, les parties contractantes qui appliquaient des restrictions à l'importation ont accepté la règle générale, énoncée à l'article XI, selon laquelle les importations en provenance des autres parties contractantes ne devaient pas être interdites et ne devaient pas être contrôlées au moyen de restrictions autres que des droits, taxes et autres impositions. L'Accord général prévoit des exceptions permettant d'appliquer des restrictions dans certaines circonstances et dans des conditions déterminées. L'exception prévue à l'article XII, qui permet à une partie contractante de restreindre les importations, en quantité ou en valeur, en vue de sauvegarder sa position financière extérieure et l'équilibre de sa balance des paiements, était considérée comme la plus importante au début des années 50.[102] L'Accord exigeait que les parties contractantes qui appliquaient des restrictions au titre de l'article XII assouplissent celles-ci progressivement à mesure que leur situation s'améliorait, ne les maintiennent que dans la mesure où cela était justifié par la position de leur balance des paiements et le niveau de leurs réserves monétaires et les suppriment entièrement lorsque la situation ne justifiait plus leur maintien. Une autre exception importante était prévue à l'article XVIII pour protéger les industries naissantes.

Les restrictions appliquées à des fins de balance des paiements étaient très nombreuses dans les dix premières années du GATT. En 1951, 27 des 38 parties contractantes ont déclaré qu'elles recouraient aux dispositions de l'article XII et qu'elles appliquaient des restrictions quantitatives à l'importation pour redresser leur balance des paiements.[103] Neuf parties contractantes – Belgique, Canada, Cuba, États-Unis, Haïti, Luxembourg, Nicaragua, Pérou et République dominicaine – ont dit qu'elles ne prenaient aucune mesure au titre de ces dispositions. En janvier 1954, 16 des 20 parties contractantes développées limitaient leurs importations pour des raisons de balance des paiements, et neuf des 14 parties contractantes en développement faisaient de même. Sur les 25 pays qui appliquaient des restrictions à des fins de balance des paiements, 23 le faisaient de manière discriminatoire.

Pays développés

À la fin des années 50, au sortir de la crise de la balance des paiements de l'après-guerre, les parties contractantes développées ont commencé à renforcer la pression juridique des disciplines du GATT pour assurer l'élimination progressive des restrictions restantes.[104] Le programme mis en place en 1958, lorsque les grands pays commerçants d'Europe occidentale ont instauré la convertibilité extérieure de leurs monnaies, a

[102] GATT (1951). L'application des restrictions à l'importation destinées à sauvegarder la balance des paiements, Genève: GATT.

[103] Il s'agissait des pays suivants: Allemagne, Australie, Autriche, Brésil, Ceylan, Chili, Danemark, Finlande, France, Grèce, Inde, Indonésie, Italie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Pays-Bas, Rhodésie du Sud, Royaume-Uni, Suède, Tchécoslovaquie, Turquie et Union sud-africaine. Les gouvernements de la Birmanie et du Libéria n'ont pas informé les parties contractantes de leur position.

[104] Voir GATT (1955), Le commerce international en 1955, pages 184 et 186.

eu un certain succès, sauf pour les produits agricoles, en partie parce que les États-Unis imposaient toujours des contingents en vertu de la Loi de 1951 pour laquelle ils avaient obtenu une dérogation. D'autres pays ont fait valoir que, si les États-Unis pouvaient utiliser des contingents, ils en feraient autant (Jackson, 1997). Finalement, pour les pays développés, les restrictions à des fins de balance des paiements ont perdu leur caractère distinctif et se sont fondues dans le problème général des mesures non tarifaires.[105] L'encadré 18 décrit l'élimination progressive des restrictions quantitatives en Europe.

Encadré 18: Élimination des restrictions quantitatives en Europe

Les données recueillies par l'OECE au sujet de ses membres dans le cadre de l'Union européenne de paiements illustrent bien la façon dont les restrictions quantitatives ont été progressivement éliminées en Europe. Parmi les diverses mesures prises pour aider à la reconstruction de l'Europe, la création de l'Union européenne des paiements visait à faciliter la libéralisation du commerce et des transactions invisibles entre ses membres, sur une base non discriminatoire.

C'est seulement à la fin de 1949, avec la reprise de la production, la maîtrise de l'inflation et l'ajustement des taux de change, que les pays d'Europe (occidentale) ont pu s'entendre sur des mesures coordonnées pour éliminer progressivement les restrictions quantitatives qu'ils appliquaient entre eux. Un calendrier arrêté en octobre 1949 prévoyait l'élimination par les 16 membres de l'OECE, des restrictions quantitatives visant le commerce privé intra-européen. (Un calendrier distinct a été établi en vue de supprimer ultérieurement les restrictions quantitatives appliquées aux importations européennes en provenance du Canada et des États-Unis.)

Le calendrier convenu pour l'élimination des restrictions quantitatives était le suivant:

15 décembre 1949	50 pour cent
1er juillet 1950	60 pour cent
1er février 1951	75 pour cent
14 janvier 1955	90 pour cent

Divers événements (guerre de Corée et crises nationales) ont amené à reporter l'objectif de 90 pour cent au 30 juin 1959[106], c'est-à-dire six mois seulement après l'instauration de la convertibilité extérieure des monnaies européennes (27 décembre 1958).

À la fin de juin 1958, 12 pays avaient atteint l'objectif de 90 pour cent du commerce privé intra-européen, mais quatre (France, Islande, Norvège et Turquie) en étaient encore loin.

Les données disponibles montrent clairement que, dès les années 50, la libéralisation des restrictions quantitatives par les pays développés était plus facile pour les produits non agricoles que pour les produits agricoles. Dans un rapport de 1953 sur la libéralisation du commerce intra-européen, le Secrétariat du GATT indiquait que, dans le secteur agricole, le pourcentage des échanges libéralisés était beaucoup plus faible que dans les autres secteurs et que le lien entre la position financière extérieure des pays et le degré de libéralisation

[105] Pour une description complète de la façon dont les pays développés ont éliminé progressivement des restrictions restantes, voir Hudec (1975), The GATT legal system and world trade diplomacy, New York: Praeger.

[106] Au 30 juin 1958, 82,6 pour cent des importations privées de l'année de référence (généralement 1948) étaient exemptes de restrictions quantitatives. Voir OECE (1958).

dans ce secteur n'était pas très clair.[107] En 1954, sur proposition des pays d'Europe occidentale, qui craignaient que l'abandon soudain de la protection assurée par les restrictions quantitatives n'ait de graves conséquences économiques et sociales, les parties contractantes ont adopté une décision qui prévoyait une période de transition pour opérer les ajustements nécessaires. Les restrictions quantitatives ont été progressivement supprimées par les pays développés, mais elles ont subsisté pendant de nombreuses années dans l'agriculture et dans le secteur des textiles et des vêtements. Comme cela est expliqué plus loin, l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay exigeait la tarification de la plupart des mesures non tarifaires, y compris les restrictions quantitatives, auxquelles il était désormais interdit de recourir. De même, comme cela est expliqué dans l'encadré 19, l'Accord du Cycle d'Uruguay sur les textiles et les vêtements prévoyait la suppression progressive des restrictions quantitatives visant le commerce des textiles et des vêtements.

Encadré 19: Textiles: longtemps exemptés des règles du GATT

Jusqu'à une période récente, les textiles et les vêtements étaient les seuls produits industriels exemptés des règles du GATT. En revanche, ils étaient assujettis à l'Arrangement concernant le commerce international des textiles (plus couramment appelé Arrangement multifibres ou « AMF ») (1974-1994), puis à l'Accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements (ATV) (1995-2005). L'AMF autorisait l'application étendue de contingents par les grands pays industrialisés importateurs, aux dépens des pays en développement exportateurs les plus efficients. Il était donc contraire au principe NPF et à l'interdiction des restrictions quantitatives et il établissait une discrimination à l'égard des pays en développement. Par la suite, l'ATV, négocié lors du Cycle d'Uruguay, visait à intégrer progressivement le secteur des textiles dans le cadre du GATT, le dernier contingent devant être supprimé le 1er janvier 2005. Cet encadré retrace l'historique de l'AMF et de l'ATV et examine le rôle du GATT/de l'OMC dans l'élimination des restrictions quantitatives visant le commerce des textiles. Il faut souligner que la question des textiles a été l'une des plus âprement discutées à l'OMC, comme elle l'avait été au GATT; les principes du GATT étaient très peu respectés dans ce domaine mais, avec la conclusion de l'ATV, la situation s'est nettement améliorée.

Les prédécesseurs de l'AMF étaient l'Accord à court terme concernant les textiles de coton (1961) et son successeur, l'Accord à long terme concernant le commerce international des textiles de coton (1962). Ces accords permettaient aux pays importateurs d'imposer des restrictions à l'importation de textiles en provenance de leurs partenaires commerciaux lorsque ces importations causaient, ou menaçaient de causer, une « désorganisation du marché », expression dont la définition était laissée à la discrétion du pays importateur. Ce sont les pays industriels qui ont encouragé à conclure ces accords, sous l'influence des très fortes pressions protectionnistes exercées par l'industrie textile (Khanna, 1991).

Pendant la durée de l'Accord à long terme, les pays en développement exportateurs ont cherché à contourner les restrictions quantitatives, en remplaçant le coton par les nouvelles fibres synthétiques, qui n'étaient pas visées par l'Accord. Au début, les producteurs d'Amérique du Nord et d'Europe avaient une avance dans le domaine des textiles de fibres synthétiques mais la nature de l'industrie du vêtement a fait qu'ils n'ont pu soutenir la concurrence des producteurs des pays en développement, où la main-d'œuvre était bon marché. En raison de la concurrence accrue des importations et des forts gains de productivité dus aux progrès techniques, l'emploi dans le secteur des textiles et des vêtements a reculé dans les pays industriels. Cela a accentué les pressions protectionnistes, qui ont conduit à l'instauration de plusieurs restrictions au commerce des textiles allant au-delà de l'Accord à long terme. Pour légitimer ces entorses à la législation internationale, l'AMF a été mis en place en 1973 pour inclure dans la catégorie des exceptions au GATT les restrictions visant les importations de laine et de fibres synthétiques. Bien que cet accord ait été conclu dans le cadre du GATT et ait été déposé auprès du Directeur général du GATT, il faut noter que les signataires ne représentaient

[107] Le même rapport décrit aussi comment les États-Unis protégeaient leur agriculture au moyen de restrictions à l'importation. Voir GATT (1953), Le commerce international en 1953.

qu'une fraction des parties contractantes et que le texte du GATT lui-même ne mentionnait pas de traitement spécial pour le commerce des textiles.

L'AMF était, à bien des égards, analogue à l'Accord à long terme. Il constituait essentiellement un cadre pour l'adoption d'accords bilatéraux ou de mesures unilatérales qui instituaient des contingents limitant les importations dans les pays confrontés à un accroissement effectif (ou imminent), brusque, substantiel et mesurable des importations qui causait ou menaçait de causer un dommage grave aux producteurs nationaux. Ces restrictions quantitatives pouvaient généralement être maintenues pendant un an au plus ; si elles étaient prorogées, elles devaient permettre une augmentation annuelle d'au moins 6 pour cent des importations, contre 5 pour cent dans le cadre de l'Accord à long terme. Un Organe de surveillance des textiles était créé pour assurer le fonctionnement de l'Accord.

L'AMF a été reconduit plusieurs fois pendant ses 20 années d'existence, et le nombre des parties contractantes a augmenté au fur et à mesure. En 1994, l'AMF-IV comptait 45 signataires, dont 31 pays exportateurs en développement et d'Europe centrale et orientale (PECO), et huit pays importateurs industrialisés : Autriche, Canada, États-Unis, Finlande, Japon, Norvège, Suisse et UE. L'inquiétude grandissante des pays en développement au sujet des mesures de restriction des échanges contenues dans l'AMF a abouti à l'inclusion dans le Cycle d'Uruguay de négociations destinées à mettre fin à l'AMF. Cela a abouti à l'adoption de l'ATV, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1995 et qui prévoyait notamment que toutes les restrictions énoncées dans l'AMF seraient supprimées par étapes pour le 1er janvier 2005. Hoekman et Kostecki (2001) affirment que, durant le Cycle, un lien de réciprocité implicite avait été établi entre la demande des pays développés d'aborder des questions comme les services et les ADPIC et les demandes d'accès aux marchés formulées par les pays en développement pour les textiles.

L'ATV prévoyait quatre étapes de libéralisation : 1995, 1998, 2002 et 2005. Le pourcentage de produit textile et de vêtement devant être assujetti aux règles du GATT était respectivement, pour chacune de ces quatre années, de 16 pour cent, 17 pour cent, 18 pour cent et 49 pour cent ; les contingents qui subsistaient dans l'intervalle devaient être augmentés chaque année de 6,96 pour cent, 8,7 pour cent et 11,05 pour cent, respectivement. Il était stipulé que les produits soumis aux règles du GATT à chaque étape devaient comprendre des produits provenant de quatre catégories : peignés et filés ; tissus ; articles confectionnés ; et vêtements. L'élimination graduelle des restrictions visait à laisser aux importateurs et aux exportateurs moins efficients le temps de s'adapter en causant le moins de perturbation possible mais, les pays développés ont décidé de repousser la libéralisation jusqu'au dernier moment pour les produits les plus sensibles.[108]

Il importe de souligner que l'ATV prévoyait des mécanismes de sauvegarde transitoires qui permettaient d'imposer, dans des circonstances bien définies, des restrictions visant les textiles et les vêtements qui n'étaient pas contingentés ni intégrés dans le cadre du GATT. Ces sauvegardes n'étaient pas les mêmes que celles qui étaient normalement autorisées par le GATT, car elles pouvaient être appliquées aux importations en provenance de pays particuliers. Toutefois, le pays importateur devait prouver que la branche de production nationale subissait ou était menacée de subir un préjudice grave et que ce préjudice était causé par deux facteurs : l'accroissement des importations du produit en question en provenance de toutes les sources ; et un accroissement brusque et substantiel des importations en provenance d'un pays particulier. La mesure de sauvegarde pouvait être appliquée soit par accord mutuel à la suite de consultations, soit de façon unilatérale, et elle devait être examinée par l'Organe de supervision des textiles, qui était chargé de surveiller le fonctionnement de l'Accord, d'examiner les demandes de sauvegardes et de faciliter le règlement des différends.

[108] Aux États-Unis, l'emploi total dans le secteur des textiles et des vêtements est passé de 1,53 million de personnes au premier trimestre de 1995 à moins de 0,67 million de personnes au début de 2005, date à laquelle ces secteurs représentaient 0,5 pour cent des emplois non agricoles dans le pays. Dans le cadre de l'AMF, l'UE n'a pas cherché à restreindre les exportations des pays les plus pauvres, comme le Bangladesh, où, de ce fait, l'industrie textile a prospéré.

Pays en développement

Dans le cas des pays en développement, l'application de restrictions à des fins de balance des paiements s'est accrue, au lieu de diminuer, dans la seconde moitié des années 50. D'après un rapport du GATT de novembre 1959, 13 des 16 pays en développement membres du GATT appliquaient alors de telles restrictions.[109] Selon Hudec (1987), les restrictions appliquées en situation d'urgence semblaient devoir devenir un élément permanent des régimes commerciaux des pays en développement, rendant inopérantes les autres obligations découlant du GATT. Pendant les 40 années qui ont suivi, plus d'une douzaine de pays en développement ont invoqué les dispositions de l'article XVIII:B, la durée de leurs restrictions à l'importation allant de quelques années à plus de 30 ans dans certains cas (voir le tableau 15 de l'Appendice). Le processus de consultations au sein du Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements permettait aux partenaires commerciaux de surveiller la politique commerciale des pays appelés en consultation et d'exercer une « pression de groupe » pour qu'ils adoptent des politiques plus libérales, mais les résultats étaient variables.

Comme on l'a indiqué plus haut, les pays en développement pouvaient initialement se prévaloir de deux exceptions à l'interdiction générale des restrictions quantitatives au titre de l'article XI, à savoir l'article XII et l'article XVIII.[110] Durant les premières années et, en fait, tout au long de l'histoire du système commercial multilatéral, le recours aux exceptions prévues pour les industries naissantes dans la Section C de l'article XVIII a été limité en partie parce que la procédure d'examen était très stricte. En 1949 et 1950, Cuba, Haïti et l'Inde avaient chacun l'autorisation d'instituer un seul contingent par produit. Ceylan a aussi eu recours à l'article XVIII au début des années 50 et c'était le seul pays à l'avoir fait après 1954. La session de révision de 1954 a été l'occasion pour les pays en développement de renégocier les règles du GATT. Comme on l'a vu dans la sous-section A, trois grandes modifications ont été apportées. En particulier, les conditions auxquelles les pays en développement devaient satisfaire pour appliquer des restrictions quantitatives à des fins de balance des paiements ont été assouplies. Les nouvelles dispositions de l'article XVIII:B étaient moins strictes que celles de l'article XII et l'expression « assurer un niveau de réserves suffisant pour l'exécution de son programme de développement économique » (article XVIII:9) permettait de recourir très largement à cette exception. Parallèlement, la surveillance étroite du FMI sur les restrictions de change a peut-être amené les pays à appliquer des restrictions commerciales dans les cas où la surveillance multilatérale était moins stricte (Frank, 1987).

Des procédures de consultation détaillées ont été mises en place en 1970, puis des procédures « simplifiées » en 1972. Les consultations simplifiées, destinées à alléger la charge administrative excessive imposée aux pays en développement, étaient fondées sur une déclaration écrite indiquant la situation de la balance des paiements, ainsi que le régime de restrictions et ses effets, sans la participation du FMI.[111] Avec les procédures simplifiées, le Comité doit seulement dire s'il pense que des consultations étroites sont souhaitables.[112] La plupart des pays en développement ont exercé cette option. En 20 ans, le Pakistan, par exemple, n'a tenu des consultations étroites qu'en 1969, 1978 et 1989 ; le reste du temps, il a eu des consultations selon les procédures simplifiées.

---

109 IBDD, Supplément n° 8, page 66, cité dans Hudec (1987), page 29

110 Tous les Membres peuvent se prévaloir de l'article XII.

111 Un élément particulier des règles relatives à la balance des paiements est que les parties contractantes/les Membres doivent « entrer en consultations étroites » avec le FMI, conformément à l'article XV du GATT. Outre l'évaluation de la situation de la balance des paiements du Membre et de ses perspectives, le Fonds donnait un avis qui était généralement libellé comme suit : « les restrictions ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour sauvegarder la position financière extérieure ».

112 Il est intéressant de lire ce qui a été dit à l'époque de l'adoption des procédures simplifiées : « Des délégations estiment que l'examen de détail de la justification financière extérieure des restrictions tous les deux ans n'est peut être pas nécessaire dans tous les cas et que les consultations risquent de devenir une formalité dont la préparation appropriée peut exiger un effort et une attention hors de proportion avec sa valeur. » (L/3772/Rev.1)

À l'issue du Tokyo Round, la Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements est entrée en vigueur. Dans ce texte, les parties contractantes se déclaraient « convaincues que les mesures commerciales restrictives sont, en général, un moyen inefficace de maintenir ou de rétablir l'équilibre des balances des paiements ». En outre, alors que les procédures de consultations approfondies prévoyaient déjà des consultations « élargies », au cours desquelles le Comité pouvait appeler l'attention sur les possibilités d'atténuer et de corriger les problèmes de balance des paiements des pays en développement au moyen de mesures que les parties contractantes pourraient prendre pour faciliter l'accroissement des recettes d'exportation, la Déclaration de 1979 réitérait ce point. Outre les restrictions quantitatives, elle étendait l'examen des mesures concernant la balance des paiements à toutes les mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements, elle demandait que l'institution ou le renforcement de mesures soient notifiées dans les moindres délais et elle imposait des conditions supplémentaires, à savoir i) donner la préférence aux mesures qui perturbaient le moins les échanges (c'est-à-dire aux mesures fondées sur les prix), ii) présenter un calendrier d'élimination des restrictions, et iii) éviter une protection sectorielle accessoire.

Enfin, au cours du Cycle d'Uruguay, il y a eu d'intenses discussions sur le renforcement des dispositions concernant, en particulier : i) les obligations de notification ; ii) la présentation d'un calendrier de suppression des restrictions ; et iii) la nécessité d'éviter le recours à des restrictions quantitatives ; le « Mémorandum d'accord de 1994 » exprime ce consensus. Le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends est devenu l'ultime moyen de faire respecter les obligations et, dans les cas où un consensus ne pouvait pas être trouvé, c'était le moyen d'amener un Membre de l'OMC à retirer finalement ses mesures concernant la balance des paiements.[113]

L'encadré 20 présente deux études de cas qui illustrent comment les principes et les dispositions concernant la balance des paiements ont été utilisés pour faciliter l'intégration dans le système commercial multilatéral.

Encadré 20 : Suppression progressive des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements par les pays en développement : deux études de cas

Indonésie

Après avoir adopté un programme de stabilisation à la suite d'une période d'hyperinflation au milieu des années 60, l'Indonésie a supprimé, en 1967, son régime de licences d'importation pour les matières premières[114] et a abandonné son système de classement des produits d'importation en catégories distinctes ; seules les importations de voitures particulières et de carreaux en céramique restaient interdites. Un droit additionnel sur les importations, consolidé au titre du GATT, a aussi été supprimé. Au moment de la consultation avec l'Indonésie, les membres du Comité ont déclaré qu'ils « constat[aient] avec satisfaction les efforts considérables que le gouvernement indonésien a[vait] déployés récemment pour simplifier son régime complexe en matière de restrictions ».[115]

Grâce à la réussite du programme de stabilisation, il y a eu un regain de confiance dans la rupiah, ce qui a permis d'entreprendre des réformes en avril 1970. Au moment de la consultation de 1970, la monnaie était devenue pleinement convertible, la politique d'importation avait été revue et simplifiée, et la moyenne des droits de douane avait été ramenée de 64 à 58 pour cent. Un petit nombre de produits (pneus, voitures, motocycles, appareils de radio et de télévision) étaient soumis

[113] Voir Inde – Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels, WT/DS90/R et WT/DS90/AB/R.

[114] Le régime de licences d'importation était généralement le principal instrument pour l'application de restrictions quantitatives; les régimes d'importation étaient souvent très complexes et des licences étaient délivrées par utilisateur final ou par secteur.

[115] BOP/R/16, paragraphe 18.

à une interdiction d'importation conditionnelle afin de protéger l'industrie locale. Si certaines conditions (volume, qualité et prix de la production nationale, par exemple) n'étaient pas remplies, l'interdiction pouvait être levée. Durant les consultations, les membres du Comité ont estimé qu'« il conviendrait d'étudier d'autres méthodes, de préférence celles qui font intervenir le mécanisme des prix, par exemple les droits de douane et impositions analogues, et que même des contingents seraient préférables à une interdiction absolue ».[116] Malgré le maintien de certaines surtaxes, les taxes avaient été réduites et l'ensemble du système devait faire l'objet d'une profonde réforme, lorsque le tarif indonésien serait adapté à la Nomenclature douanière de Bruxelles, l'année suivante.[117]

Lors de la consultation suivante, tenue en 1975 dans le cadre des procédures simplifiées, l'Indonésie a déclaré que les branches de production nationales étaient protégées principalement par des droits de douane et des surtaxes et qu'aucune restriction quantitative n'était en vigueur. En 1979, le Comité a noté que l'Indonésie avait cessé d'appliquer des restrictions à l'importation pour des raisons de balance des paiements.[118]

Pakistan

Dans le cas du Pakistan, l'élimination des restrictions quantitatives a été très progressive. Avant 1959, toutes les catégories de produits importés étaient soumises à des restrictions quantitatives. Ensuite, « la tendance a été d'assouplir les restrictions sur certaines matières premières de base et biens de consommation, ainsi que sur quelques produits industriels et agricoles ».[119] Lors des consultations de 1967, le représentant du gouvernement a confirmé que la principale caractéristique de la politique d'importation de son pays depuis 1960 était une tendance à la libéralisation, qui s'écartait du système de contrôle administratif direct pour s'orienter vers des instruments fiscaux et monétaires. La procédure de licences avait été simplifiée, et de nombreux produits pouvaient de nouveau être importés librement.[120] Entre-temps, le FMI avait indiqué que le régime d'importation du Pakistan demeurait restrictif et complexe.

En 1978, le Comité a constaté que, malgré les difficultés, le Pakistan avait poursuivi les efforts de libéralisation des échanges engagés en 1972 et s'est félicité de l'intention des autorités de poursuivre la simplification et la rationalisation du régime commercial. Appelant l'attention sur l'environnement extérieur, il a « reconnu qu'un certain nombre de facteurs extérieurs [...] – notamment [...] les limitations imposées à l'importation de certains produits pakistanais [...] avaient une incidence défavorable [...] sur sa balance des paiements ».[121]

En 1989, le Comité a reconnu que le Pakistan était toujours confronté à des problèmes de balance des paiements qui justifiaient l'application de mesures commerciales au titre de l'article XVIII : B. Il s'est félicité des modifications apportées au régime d'importation du Pakistan depuis 1983, en particulier du passage à un système de liste négative, de la réduction du nombre de produits visés par des restrictions à l'importation, de la simplification du régime d'importation et de la rationalisation de la structure du tarif douanier. Un membre a cependant fait observer que, même si des progrès avaient été faits concernant la réduction des obstacles au commerce, il y avait encore de très nombreux produits dont l'importation était interdite ou limitée.[122]

116 BOP/R/51, 20 novembre 1970, paragraphe 13.

117 *Ibid.*, paragraphe 11.

118 BOP/R/108, 15 novembre 1979.

119 BOP/4/Rev.1.

120 BOP/R/12, 10 août 1967.

121 BOP/R/98, 13 février 1978.

122 BOP/R/181, 28 avril 1989, paragraphe 6.

De nouvelles consultations ont eu lieu en 1997 et 2000. En 1997, les membres du Comité ont reconnu que le Pakistan avait toujours de graves problèmes de balance des paiements et ont accueilli avec satisfaction l'abaissement des droits de douane et la réduction du nombre de produits figurant sur la liste négative.[123] Toutefois, ils ont demandé une notification plus claire conformément au paragraphe 11 du Mémorandum d'accord et ils ont contesté le recours à des restrictions quantitatives, faisant observer qu'il fallait donner la préférence aux mesures fondées sur les prix. En 2000, les Membres se sont déclarés satisfaits de la décision du Pakistan de mettre en œuvre son plan d'élimination progressive malgré la fragilité de sa balance des paiements.[124] En fait, le Pakistan a achevé l'élimination des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements en 2002, avant la date prévue.[125]

ii) Autres mesures non tarifaires

Comme nous l'avons déjà indiqué, les droits de douane et les restrictions quantitatives au titre des articles XII et XVIII:B étaient les principales restrictions au commerce en vigueur au début du GATT. Mais le Secrétariat du GATT publiait aussi des renseignements sur les autres droits et impositions. Ces renseignements illustrent le rôle du GATT dans l'amélioration de la transparence concernant les mesures non tarifaires. Par exemple, dans un rapport du GATT de 1953, il était dit que l'on constatait une tendance croissante à l'institution, sous une forme ou sous une autre, de taxes additionnelles sur les produits importés.[126] Le rapport mentionnait, à titre d'exemple, le remplacement par la République dominicaine d'un système compliqué de taxes additionnelles par une taxe unique de 23 pour cent. Un rapport de 1955 signalait, entre autres, que la France avait relevé le droit de timbre douanier de 2 à 3 pour cent pour financer les allocations familiales pour les travailleurs agricoles. En 1956, un rapport du Secrétariat indiquait que, dans le domaine des taxes à l'importation, on constatait dans la plupart des cas une tendance à la hausse des taux.

Dans la seconde moitié des années 50, une section sur les formalités douanières a été ajoutée dans les rapports du Secrétariat du GATT sur l'évolution de la politique commerciale. Le rapport de 1956, par exemple, analyse les formalités consulaires, les certificats d'origine, les marques d'origine, l'importation temporaire, l'évaluation en douane et le traitement spécial des échantillons de produits. Il indique que les parties contractantes avaient décidé de réitérer leur recommandation de supprimer toutes ces formalités, mais que neuf parties contractantes exigeaient encore couramment des factures consulaires ou des visas.

Les cinq premiers cycles de négociations du GATT ont surtout été consacrés aux réductions tarifaires et ont accordé très peu d'attention aux mesures non tarifaires. Les Négociations Kennedy, lancées en 1963, étaient avant tout des négociations tarifaires, mais certaines MNT ont aussi été examinées. La question des MNT a été incluse dans les négociations dès le début. Pour tenter d'identifier les MNT existantes, les parties contractantes ont échangé des renseignements sur les MNT qu'elles rencontraient dans leurs relations commerciales, au moyen d'un système de notification. Elles ont dressé une liste non exhaustive comprenant 18 mesures: clauses d'exemption, pratiques antidumping, évaluation en douane, politiques en matière de marchés publics, commerce d'État, ajustements fiscaux à la frontière, dumping et politiques d'importation restrictives concernant le charbon, contingents bilatéraux, restrictions quantitatives résiduelles, règlements concernant les mélanges, prélèvements variables, réglementations administratives et techniques, directives administratives, politiques commerciales des filiales, garanties à l'importation, subventions, taxes intérieures, et système de calcul par gallon de vin appliqué par les États-Unis aux importations de spiritueux en bouteille. Un groupe de travail a été chargé d'examiner les produits inscrits sur la liste et de poursuivre le processus d'identification et d'élaboration concernant

[123] WT/BOP/R/27, 15 juillet 1997.

[124] WT/BOP/R/56, 22 décembre 2000.

[125] WT/BOP/N/59, 17 décembre 2001.

[126] Voir GATT (1953), Le commerce international, page 103.

les accords connexes. Globalement, les résultats du Cycle relatifs aux MNT ont été limités à l'adoption d'un code antidumping facultatif, d'un accord sur le prix de vente américain et de dispositions relatives aux entreprises commerciales d'État, reprises dans le Protocole d'accession de la Pologne au GATT.[127] L'une des principales difficultés rencontrées par les parties contractantes au cours de la négociation a été de faire la distinction entre les questions générales qui pouvaient faire l'objet de nouvelles règles, et les mesures par produit ou les autres mesures particulières nécessitant des négociations bilatérales ou multilatérales.

Peu après les Négociations Kennedy, un inventaire des mesures non tarifaires a été dressé d'après la liste des mesures notifiées par les pays exportateurs.[128] Cinq groupes de travail ont été établis pour examiner les cinq questions suivantes : participation de l'État au commerce ; formalités douanières et administratives à l'importation ; normes ; limitations spécifiques au commerce ; et taxes à l'importation.

À la différence des Négociations Kennedy, le Tokyo Round a fait une large place aux négociations sur les MNT. Les progrès accomplis dans ces négociations ont été considérés comme l'un des principaux résultats obtenus depuis la création du GATT. Les MNT devant faire l'objet de négociations ont été identifiées sur la base de l'inventaire établi après les Négociations Kennedy et mis à jour chaque année. Comme cela est expliqué dans la sous-section 1, cinq grands accords, appelés codes, relatifs aux MNT ont été négociés. Ils portaient respectivement sur les mesures suivantes : subventions et mesures compensatoires, évaluation en douane, marchés publics, normes et procédures de licences. En outre, le Code antidumping, négocié dans le cadre des Négociations Kennedy, a été modifié. Des dispositions juridiques concernant d'autres MNT ont été négociées dans le cadre de plusieurs autres accords. Ces dispositions figurent dans l'Accord relatif au commerce des aéronefs civils, l'Accord sur l'agriculture, l'Accord international sur le secteur laitier et l'Accord international sur la viande bovine. Parmi les quelques 65 parties contractantes en développement, quelques-unes seulement ont signé ces codes. Le nombre de pays en développement signataires en février 1982 était le suivant : 15 pour le Code de la normalisation, huit pour le Code des subventions, onze pour le Code des licences d'importation, sept pour le Code de l'évaluation en douane, neuf pour le Code antidumping et un pour le Code des marchés publics. Comme le montre le tableau 13, le nombre de signataires a augmenté au fil du temps, à la fois parce que certaines parties contractantes ont adhéré à un plus grand nombre de codes et parce que les pays qui ont accédé au GATT entre le début des années 80 et 1995 ont signé certains codes. Plusieurs pays sont aussi devenus observateurs dans le cadre de certains codes.

Tableau 13
Nombre de parties contractantes en développement et développées ayant signé certains Accords du Tokyo Round, 1982-1995

	Pays en développement		Pays développés	
	Février 1982	Décembre 1995	Février 1982	Décembre 1995 [a]
Normes	15	24	21	21
Marchés publics	1	3	10	10
Subventions et mesures compensatoires	8	16	12	10
Évaluation en douane	7	25	11	11
Licences d'importation	11	19	12	11
Antidumping	9	17	11	10

[a] Les États-Unis se sont retirés des Accords sur les normes, les subventions, les licences d'importation et les mesures antidumping le 29 février 1995, après l'entrée en fonction des nouveaux Comités de l'OMC chargés de ces questions.

Source: GATT (1982), GATT – Activités en 1981, et GATT (1996), GATT – Activités en 1994-1995.

[127] Voir le document LT/KR/A/1, 30 juin 1967.

[128] C'était la première fois qu'un inventaire des MNT était publié. La CNUCED a créé, par la suite, une base de données complète sur les MNT.

La réduction et la suppression des mesures et obstacles non tarifaires étaient l'un des objectifs des négociations du Cycle d'Uruguay définis dans la partie A de la Déclaration ministérielle de Punta del Este. Un groupe de négociation sur les MNT s'est penché sur les mesures par produit qui n'étaient pas examinées par les autres groupes, mais les négociations sur les MNT sont allées bien plus loin. Dans l'ensemble, les négociations du Cycle d'Uruguay ont donné des résultats très larges et détaillés au sujet des MNT. Premièrement, onze pays en développement Membres[129] ont pris des engagements concernant les mesures non tarifaires dans la partie III de leurs listes. Ces engagements étaient notamment les suivants : suppression des prescriptions en matière de licences d'importation, élimination des restrictions quantitatives, élimination des prescriptions en matière d'appels d'offres, réforme des régimes de licences d'importation, assurance de l'absence de restrictions quantitatives et d'interdictions à l'importation et suppression progressive des contingents tarifaires. Deuxièmement, les codes relatifs aux mesures non tarifaires établis durant le Tokyo Round ont été revus. Troisièmement, d'autres accords ont été conclus, et les MNT ont été réglementées dans des domaines tels que les services et la propriété intellectuelle. Quatrièmement, un certain nombre de dispositions réglementant les MNT ont été insérées dans l'ensemble des Accords de l'OMC, des déclarations ministérielles et autres, des mémorandums d'accord et des recommandations. Dans les règles de l'OMC, les MNT faisaient principalement l'objet de dispositions spécifiques ou de prescriptions en matière de transparence.

Des dispositions relatives à des MNT particulières figurent dans la plupart des Accords de l'OMC. Plusieurs mesures importantes ont été prises pour réglementer l'utilisation des MNT dans l'agriculture et dans le secteur des textiles et des vêtements. L'Accord sur les textiles et les vêtements exigeait la suppression de tous les contingents issus de l'AMF, qui limitaient l'entrée d'importations en provenance des producteurs les plus compétitifs sur les marchés des pays industrialisés.[130] L'Accord sur l'agriculture exigeait le remplacement des mesures non tarifaires propres aux produits agricoles par des tarifs offrant un niveau équivalent de protection et interdisait le recours à toute mesure limitant le commerce des produits agricoles, à l'exception des tarifs. De nombreux pays, développés et en développement, utilisaient des mesures non tarifaires, parfois associées à des tarifs, pour limiter ou contrôler les importations de produits agricoles. L'interdiction des MNT et leur tarification ont constitué un changement majeur dans les règles commerciales relatives à l'agriculture, contribuant notamment à une plus grande transparence. La question de savoir si cela a contribué à la libéralisation est sujette à controverse, et la réponse dépend en grande partie de la façon dont on évalue le processus de tarification. Certains experts considèrent que le Cycle d'Uruguay a peu contribué à l'abaissement des niveaux de protection effectifs pour les produits agricoles dans la plupart des pays. Les principales exceptions sont le Japon et les autres pays asiatiques à revenu élevé, qui ont progressé régulièrement vers la libéralisation.[131] L'Accord sur l'agriculture prévoyait aussi la suppression progressive des subventions à l'exportation et de certaines mesures de soutien interne. Dans ce domaine aussi, il a été dit que sa principale contribution à la libéralisation des marchés agricoles résidait plus dans le fait qu'il créait un cadre pour la libéralisation future que dans la réduction effective des subventions.

D'autres mesures importantes pour l'élimination ou la réglementation des MNT figuraient dans l'Accord sur les sauvegardes, qui interdisait les mesures d'autolimitation des exportations, les arrangements de commercialisation ordonnée ou toute autre mesure similaire affectant les exportations ou les importations.[132] La question de l'autolimitation des exportations est examinée dans l'encadré 21 ci-dessous. Comme nous le verrons plus en détail ci-après, l'Accord SPS et l'Accord OTC ont imposé des disciplines concernant respectivement le recours aux mesures sanitaires et phytosanitaires et les règlements techniques. D'autres Accords de l'OMC ont établi des disciplines ou amélioré les disciplines existantes relatives aux mesures suivantes : mesures concernant les investissements et liées au commerce ; mesures antidumping (voir ci-après) ; évaluation en douane ; inspection avant expédition ; règles d'origine ; procédures de licences d'importation ; subventions et mesures compensatoires. En outre, des accords plurilatéraux ont été signés sur les marchés publics, le commerce des aéronefs civils, les produits laitiers et la viande bovine.

[129] Arabie saoudite, Belize, Cameroun, Chine, Égypte, El Salvador, Indonésie, Malte, Sénégal, Taipei chinois et Trinité-et-Tobago.

[130] Voir l'encadré 19.

[131] Voir, par exemple, Hathaway et Ingco (1996).

[132] Voir l'analyse de l'Accord sur les sauvegardes dans la sous-section 2.d).

Un changement important par rapport au Tokyo Round a été l'adoption du principe de l'engagement unique, selon lequel tous les signataires devaient accepter en bloc tous les accords annexés à l'Accord sur l'OMC et tous les documents joints en appendice. Les Membres n'avaient pas la possibilité de se soustraire à certains accords. Comme cela est indiqué dans la section 4 ci-dessous, plusieurs dispositions relatives au traitement spécial et différencié ont été incluses dans les nouveaux accords, mais dans la plupart des cas, elles ne dispensaient pas les pays en développement des principales disciplines énoncées dans les accords. Le présent rapport n'a certes pas pour objet d'évaluer l'impact du Cycle d'Uruguay sur l'utilisation de MNT par les Membres. Mais la plupart des experts seraient probablement d'accord pour dire que l'adhésion obligatoire à tous les accords a permis de soumettre à des disciplines plus strictes leur utilisation par la plupart des Membres de l'OMC, sinon par tous les Membres.

Encadré 21: Autolimitation des exportations

À partir du milieu des années 50, l'autolimitation des exportations a commencé à faire partie de la politique commerciale de certains pays industriels (McClenehan, 1991). Cela a coïncidé avec la réapparition du Japon comme acteur important dans le commerce international. L'autolimitation des exportations est un accord, exprès ou tacite, entre un pays exportateur et un pays importateur, aux termes duquel le premier limite « volontairement » le volume ou l'accroissement de ses exportations. Ces mesures sont aussi appelées, entre autres, « arrangements de commercialisation ordonnée ». Elles ont les mêmes effets économiques qu'un contingent. Elles sont contraires à certaines dispositions du GATT, notamment les articles XI et XIII relatifs aux contingents d'exportation et d'importation.

L'autolimitation des exportations était un moyen commode de protéger les secteurs où les droits de douane étaient faibles et qui étaient de plus en plus exposés à la concurrence des pays à bas coûts, sans avoir à prouver l'existence d'un dommage grave ou à verser une compensation, conditions requises pour imposer une mesure de sauvegarde au titre de l'article XIX du GATT. Pour les pays exportateurs, l'autolimitation des exportations était souvent préférable aux autres mesures de restriction auxquelles les pays importateurs pouvaient recourir.

Les secteurs où l'autolimitation des exportations a pris une place importante étaient notamment ceux où le Japon, puis les tigres d'Asie de l'Est et d'autres pays en développement, ont accru leur compétitivité: textiles et vêtements, chaussures, fer et acier, et véhicules automobiles. L'autolimitation des exportations est devenue un élément important du système commercial international, surtout dans les années 70 et 80. Elle pouvait être considérée comme une mesure de « sauvegarde » déguisée, qui n'était soumise à aucune forme de discipline ou de surveillance internationale. Les mesures étaient sélectives, donc discriminatoires, et comme elles étaient « volontaires », aucune compensation n'était nécessaire.

Pour tenter d'enrayer la prolifération des mesures d'autolimitation des exportations, un accord international sur les sauvegardes a été négocié tant lors du Tokyo Round que lors du Cycle d'Uruguay. Dans le cadre du Tokyo Round, la négociation n'a pas abouti à l'adoption d'un code des sauvegardes comparable aux codes adoptés dans le domaine des mesures antidumping et dans celui des subventions et des droits compensateurs. Les parties contractantes étaient divisées sur de nombreux points, notamment l'application non discriminatoire des sauvegardes, la surveillance, le règlement des différends, la définition du « dommage grave » et les questions d'ajustement structurel (Jackson, 1997). Elles n'ont pu se mettre d'accord que sur la poursuite des négociations. Celles-ci ont été achevées pendant le Cycle d'Uruguay et ont abouti à l'adoption de l'Accord sur les sauvegardes, qui éliminait les mesures d'autolimitation des exportations, les arrangements de commercialisation ordonnée et les mesures similaires visant les exportations ou les importations.

Pourquoi les pays ont-ils jugé qu'ils n'avaient plus besoin de ces mesures extrajuridiques ? L'existence d'un nouvel accord multilatéral sur les sauvegardes était sans doute un motif important. Mais cela tenait aussi à plusieurs facteurs économiques. Dans le cas des chaussures, les pays industrialisés ont supprimé les limitations parce qu'ils les jugeaient superflues (l'effet escompté sur l'emploi ne s'était pas concrétisé), ou inefficaces (les principaux exportateurs avaient conservé leur part du marché au plus fort des restrictions), ou parce que la branche de production était parvenue à s'adapter (voir Hamilton et al., 1992). Certains de ces facteurs ont amené les États-Unis à lever les restrictions visant les automobiles japonaises : les trois grands constructeurs américains s'étaient rétablis (ou adaptés) après la crise du début des années 80, et les constructeurs japonais avaient établi leurs usines aux États-Unis pour éviter le risque de nouvelles restrictions. Enfin, il faut tenir compte du coût économique des mesures elles-mêmes. Les études sur les mesures d'autolimitation des exportations montrent qu'elles coûtaient très cher aux consommateurs, une partie des bénéfices allant aux exportateurs (sous la forme de rentes contingentaires) et une autre partie à la branche de production nationale en concurrence avec les importations (voir, par exemple, Berry et al., 1999).

Le système commercial multilatéral a réussi à surmonter le problème majeur que constituaient les mesures d'autolimitation des exportations. Ces mesures étaient appliquées en dehors du système fondé sur des règles. Elles coûtaient très cher aux consommateurs des pays importateurs. Et, comme elles visaient certains des principaux produits d'exportation des pays en développement, elles faisaient obstacle au développement.

Obstacles techniques au commerce et mesures sanitaires et phytosanitaires

Les mesures techniques, qui diffèrent d'un pays à l'autre, peuvent constituer d'importants obstacles au commerce, simplement parce qu'il est coûteux pour les exportateurs d'obtenir des renseignements précis et à jour sur les mesures techniques en vigueur à l'étranger et sur les procédures d'évaluation de la conformité qui leur sont liées. Elles peuvent aussi faire obstacle au commerce s'il est coûteux de s'y adapter. Dans ce cas, les mesures techniques, comme les droits de douane, peuvent donner lieu à une discrimination entre les produits étrangers et les produits nationaux. Mais, tandis qu'un droit de douane a clairement pour but et pour effet d'établir une discrimination, il peut être assez difficile, dans la pratique, de connaître le but et l'effet d'une mesure technique. Il se peut, en effet, que ces mesures visent à remédier à une défaillance du marché, comme l'asymétrie de l'information ou les externalités liées au réseau, et des normes bien conçues peuvent jouer un rôle important en garantissant le bon fonctionnement des marchés. Mais les mesures techniques peuvent aussi affecter le résultat des transactions internationales et, par conséquent, le commerce. Si tel est leur objectif, c'est-à-dire, si elles constituent une forme « déguisée » de protectionnisme, elles sont contraires aux principes du système commercial multilatéral. Le problème est donc de trouver un moyen de faire la distinction entre les mesures légitimes et les mesures illégitimes.

Il est difficile de mesurer l'incidence réelle des mesures techniques et encore plus d'évaluer leur incidence sur le commerce. Le nombre de lignes tarifaires visées a été calculé pour un certain nombre de marchés et il en ressort qu'elles représentent entre la moitié environ des importations totales dans le cas du Brésil et à un tiers environ dans le cas des États-Unis et de la Chine. En revanche, les mesures techniques ne concernent que 2 pour cent des importations du Japon et moins de 1 pour cent des importations de l'UE.[133]

Comme nous l'avons dit plus haut, pendant le Cycle d'Uruguay, les négociations ont porté, entre autres, sur les moyens d'améliorer, de préciser et d'élargir les accords issus du Tokyo Round et donc sur l'Accord OTC du Tokyo Round. Le nouvel Accord OTC issu du Cycle d'Uruguay reprenait en grande partie la version

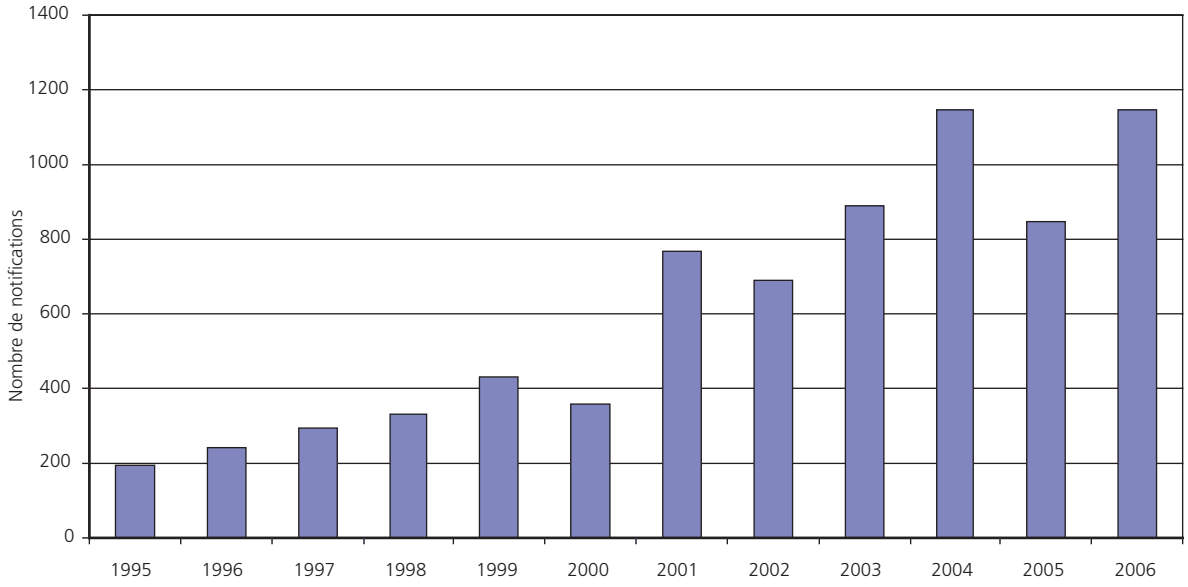
[133] Ces renseignements s'appuient sur les données du Système d'analyse et d'information sur le commerce (TRAINS) de la CNUCED. Voir OMC (2005) pour une analyse plus détaillée des données pertinentes et de leurs limites.

antérieure de l'accord mais en en modifiant la portée.[134] Il porte sur les règlements techniques, les normes et l'évaluation de la conformité et il s'applique à un large éventail d'organismes et de systèmes locaux, nationaux, régionaux et internationaux, gouvernementaux ou non gouvernementaux. Il reconnaît le fait que les gouvernements appliquent des règlements techniques pour réaliser des objectifs légitimes, tels que la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou de l'environnement. Mais l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques ne doivent avoir ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. À cette fin, ils ne doivent pas être plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser le(s) objectif(s) légitime(s) du gouvernement.

Pour rendre plus transparente l'utilisation des mesures techniques, l'Accord OTC exige que les Membres notifient les mesures pertinentes au Secrétariat.[135] Sur ce point particulier, l'Accord OTC du Cycle d'Uruguay va plus loin que son prédécesseur. Par exemple, le rôle des points d'information nationaux sur les mesures OTC a été renforcé et, dans les cas où il existe plusieurs points d'information, les Membres sont tenus d'indiquer aux autres Membres où ils se trouvent. Si demande leur en est faite, les Membres doivent fournir les documents relatifs aux mesures OTC nationales, et l'Accord précise qu'il peut être demandé aux pays développés Membres de fournir une traduction en anglais, en français ou en espagnol des documents pertinents.[136]

Le graphique 5 ci-dessous indique le nombre de notifications relatives aux obstacles techniques au commerce reçues par le Secrétariat depuis 1995. Leur nombre a nettement augmenté après la conclusion du Cycle d'Uruguay, puis il a diminué et il semble augmenter de nouveau depuis quelques années.

Graphique 5
Nombre total de notifications SPS distribuées depuis 1995



Source: Secrétariat de l'OMC.

Comme on considérait que les textes juridiques du GATT et l'Accord OTC du Tokyo Round ne permettaient pas de traiter des mesures sanitaires et phytosanitaires de manière satisfaisante, il a été demandé, dans la déclaration de Punta del Este, que cette question fasse l'objet de négociations distinctes. Celles-ci ont abouti à l'adoption de l'Accord SPS. L'Accord porte sur toutes les mesures qui visent à protéger la

[134] Voir l'analyse dans la section IVG.

[135] Voir les articles 2.9.2, 2.10.1, 3.2, 5.7.1 et 7.2 de l'Accord OTC.

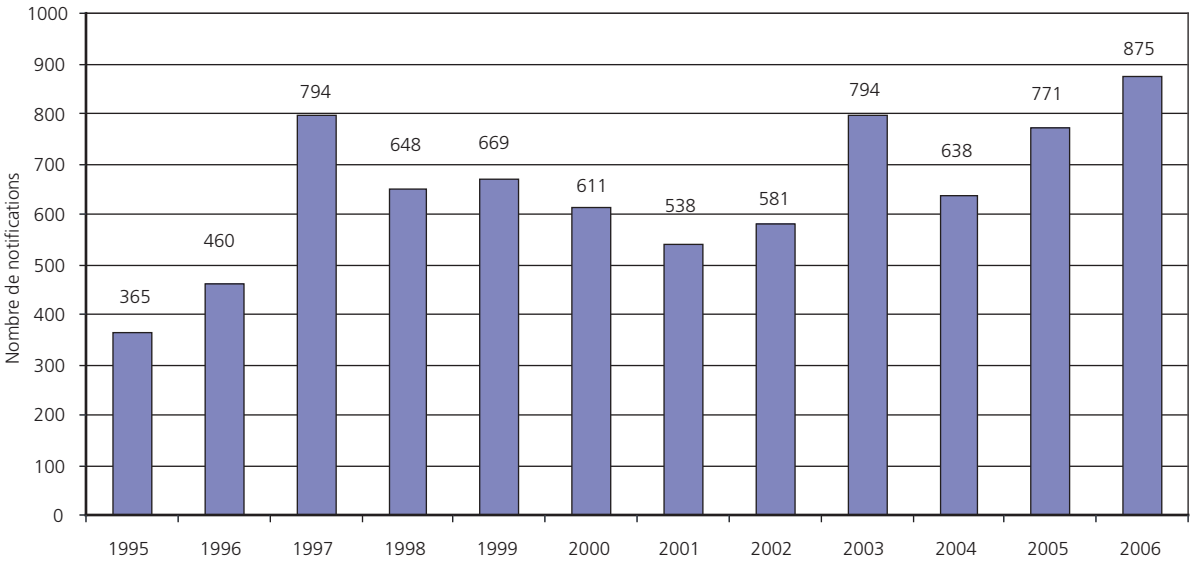
[136] Article 10.5 de l'Accord OTC.

santé des personnes et des animaux des risques liés aux aliments, à protéger la santé des personnes des maladies véhiculées par des animaux ou des plantes, à protéger les animaux et les plantes des parasites ou des maladies ou à empêcher ou limiter d'autres dommages découlant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites. L'Accord OTC porte, quant à lui, sur tous les règlements techniques, normes facultatives et procédures d'évaluation de la conformité qu'il vise à faire respecter, sauf s'il s'agit de mesures sanitaires et phytosanitaires telles que définies dans l'Accord SPS. C'est donc le type de mesure qui détermine la portée de l'Accord OTC alors que c'est le but de la mesure qui détermine celle de l'Accord SPS. La plupart des prescriptions en matière d'étiquetage, des allégations nutritionnelles et des règlements en matière de qualité et d'emballage ne sont généralement pas considérés comme des mesures sanitaires et phytosanitaires de sorte qu'ils relèvent normalement de l'Accord OTC.

Les deux accords ont certains éléments communs, comme l'obligation fondamentale de non-discrimination et les prescriptions relatives à la notification préalable des mesures projetées et à la création de « points d'information ». Toutefois, bon nombre des règles de fond sont différentes. Par exemple, les deux accords encouragent l'utilisation des normes internationales. Mais, aux termes de l'Accord SPS, des arguments scientifiques fondés sur une évaluation des risques sanitaires potentiels sont nécessaires pour justifier le choix de normes plus strictes que les normes recommandées par les organismes internationaux à activité normative. En outre, les gouvernements ne peuvent imposer des mesures SPS que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé des personnes et des animaux ou préserver les végétaux et, sur la base de données scientifiques. Aux termes de l'Accord OTC, les Membres de l'OMC peuvent déroger aux normes internationales s'ils estiment qu'elles sont inappropriées ou inefficaces pour réaliser un objectif légitime, par exemple, en raison de facteurs climatiques ou géographiques ou de problèmes technologiques fondamentaux. Il peut être nécessaire de fournir des preuves scientifiques, en fonction de l'objectif légitime poursuivi et de la raison pour laquelle le Membre a dérogé à une norme internationale.

Le graphique 6 montre l'évolution dans le temps du nombre de notifications distribuées. À la différence des notifications présentées au titre de l'Accord OTC, le nombre de notifications SPS a augmenté assez régulièrement et a culminé au cours des dernières années.

Graphique 6
Nombre total de notifications OTC distribuées depuis 1995



Source: OMC (2007), Douzième examen annuel de la mise en œuvre et du fonctionnement de l'Accord OTC (G/TBT/21/Rev.1).

Bien que les prescriptions en matière de notification aient contribué à la diminution du coût de l'information concernant les mesures sanitaires et phytosanitaires sur les marchés d'exportation, les pays

en développement avaient toujours des difficultés pour appliquer les mesures en question, y compris les normes internationales élaborées par les organismes cités dans l'Accord SPS.[137] Il est apparu de plus en plus clairement que les pays en développement avaient besoin d'une assistance pour acquérir les compétences et la capacité nécessaires pour appliquer les normes sanitaires et phytosanitaires, en particulier pour les produits agricoles destinés aux marchés internationaux.

À la Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Doha en novembre 2001, les chefs de secrétariat de la FAO, de l'OIE, de la Banque mondiale, de l'OMS et de l'OMC ont publié une déclaration conjointe dans laquelle ils s'engageaient à ce que les institutions étudient de nouveaux dispositifs techniques et financiers pour assurer la coordination et la mobilisation de ressources afin d'aider les pays en développement à élaborer et appliquer des mesures SPS appropriées. Cela a abouti à la création du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC), mécanisme de financement et de coordination qui accorde des dons aux pays en développement qui s'efforcent de respecter les normes SPS internationales pour assurer ou maintenir leur accès aux marchés. Le FANDC sert aussi de cadre à un dialogue sur l'assistance technique dans le domaine SPS entre les cinq organisations partenaires et les donateurs intéressés.

Le système commercial multilatéral est aujourd'hui doté de deux accords qui traitent expressément des mesures non tarifaires de nature technique : l'Accord OTC et l'Accord SPS. Ces deux textes juridiques indiquent aux Membres comment distinguer les mesures légitimes de celles qui sont contraires à l'esprit de la coopération commerciale multilatérale. Les prescriptions en matière de transparence énoncées dans ces accords ont permis de réduire les coûts de l'information sur les mesures techniques, ce qui peut avoir des effets positifs sur les courants commerciaux. Avec le FANDC, le système s'est doté d'un mécanisme favorisant la collaboration entre les institutions internationales pertinentes et les pays donateurs, afin de fournir une assistance technique aux Membres de l'OMC qui ont des difficultés à appliquer les normes internationales ou les autres normes en vigueur sur les marchés d'exportation.

Mesures antidumping

Dans la section C du présent rapport, nous avons vu que les mesures contingentes constituent des instruments de protection temporaire nécessaires, dans le cadre des accords commerciaux, pour permettre aux pays de s'engager à accroître la libéralisation. Elles permettent aux pays de bénéficier d'une protection à court terme en échange d'un engagement à long terme concernant l'ouverture du marché. Dans la mesure où ce compromis existe, il peut être intéressant d'examiner, dans cette section consacrée aux mesures non tarifaires, certains aspects des mesures commerciales correctives, à savoir la progression et la diffusion de leur utilisation et les efforts faits pour la maîtriser en modifiant les règles multilatérales. Et puisque les pays ont une préférence marquée pour les mesures antidumping qui l'emportent sur les mesures de sauvegarde et les mesures compensatoires, comme cela est indiqué dans la section C, il est important de ne pas laisser de côté l'analyse de ces mesures.

Les mesures antidumping sont beaucoup plus anciennes que les autres mesures contingentes. La première loi antidumping a été adoptée par le Canada en 1904, suivi par l'Australie en 1906. Les États-Unis ont promulgué leurs premières lois antidumping en 1916 et 1921.

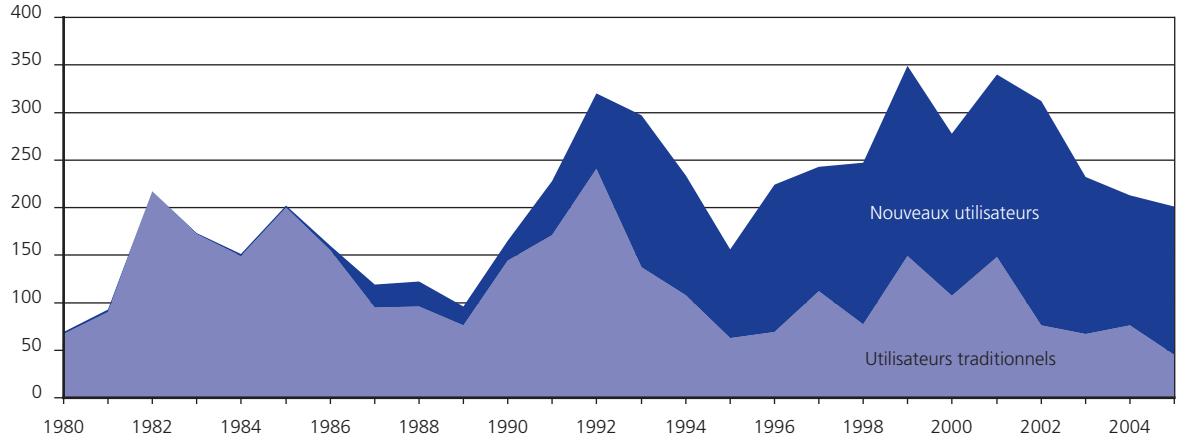
La première règle multilatérale contre le dumping est énoncée à l'article VI du GATT. Elle permet à une partie contractante de percevoir un droit sur un produit qui fait l'objet d'un dumping et qui cause ou menace de causer un dommage important à une branche de production établie. Pendant les 30 ou 40 premières années d'existence de cette règle (jusqu'aux deux dernières décennies du XXe siècle), la plupart des actions antidumping ont été le fait d'un petit nombre de parties contractantes : l'Australie, le Canada, les CE et les États-Unis.

Au milieu des années 80, les actions antidumping ont commencé à se répandre lors du cercle des utilisateurs traditionnels, auxquels sont venus s'ajouter de nombreux pays en développement (voir

[137] Voir l'analyse dans la sous-section 7.

Miranda et al., 1998 ; Zanardi, 2004 ; Prusa, 2005). Le graphique 5 donne une indication des grandes tendances. Premièrement, le nombre total d'enquêtes ouvertes a continué d'augmenter dans les années 80 et 90, à un rythme annuel de 8 pour cent, supérieur au taux de croissance du commerce mondial des marchandises (5 pour cent) pendant la même période. Deuxièmement, le nombre d'enquêtes ouvertes par les utilisateurs traditionnels (Australie, Canada, CE et États-Unis), qui représentaient la grande majorité des enquêtes ouvertes durant les années 80, a peu à peu diminué dans les années 90. Troisièmement, les nouveaux utilisateurs (principalement des pays en développement comme l'Argentine, le Brésil, l'Inde et le Mexique) sont devenus très actifs et sont en grande partie à l'origine de l'augmentation des activités antidumping depuis le milieu des années 90. Ils engagent beaucoup plus de procédures antidumping (15 à 20 fois plus par dollar d'importation) que les utilisateurs traditionnels, comme les CE et les États-Unis (Prusa, 2005). Enfin, les mesures antidumping prises par les pays en développement visent de plus en plus d'autres pays en développement. Pendant la période 1995-2001, les deux tiers environ des enquêtes ouvertes et des mesures antidumping prises par des pays en développement ont concerné d'autres pays en développement (voir Zanardi, 2004).[138]

Graphique 7
Ouvertures d'enquêtes antidumping, 1980-2005
(Nombre d'enquêtes ouvertes)



Note: Les utilisateurs traditionnels sont notamment l'Australie, le Canada, les CE et les États-Unis.
Source: Prusa (2005) et Secrétariat de l'OMC.

De nombreuses raisons ont été invoquées pour expliquer cette évolution. Certains l'ont attribuée principalement à la réduction, au niveau mondial, des mesures de protection traditionnelles (les droits de douane), les mesures antidumping constituant un substitut efficace (Tharakan, 1995). D'autres ont cherché une explication dans les cycles successifs de négociations multilatérales destinées à élaborer un code antidumping, qui ont abouti à l'engagement unique du Cycle d'Uruguay, ce qui a favorisé l'adoption de lois antidumping dans le monde (Zanardi, 2004). Un autre argument est que les mesures antidumping sont un outil nécessaire pour les pays qui libéralisent leur commerce. Finger et Nogues (2006) ont appelé l'attention sur les réformes commerciales opérées en Amérique latine à la fin des années 80 et dans les années 90. Des pays comme l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Mexique et le Pérou ont connu un processus de réforme économique souvent douloureux, comportant la libéralisation de leur régime commercial. Dans le cadre de cette libéralisation, ils ont établi et administré des mesures commerciales contingentes, qui leur ont permis dans bien des cas, souvent non sans mal, de soutenir la dynamique d'ouverture au commerce international. C'est justement à la fin des années 80 et au début des années 90 que ces pays ont commencé à recourir aux mesures antidumping, et ce n'est pas un hasard. Cela nous rappelle que l'évolution du nombre d'enquêtes et de mesures antidumping, si utiles

[138] Zanardi (2004) fait une distinction entre les pays « en développement » et « en transition ». Comme de nombreux pays en transition sont généralement traités ou classés comme des pays en développement dans le cadre de l'OMC, on les a regroupés dans la catégorie des pays en développement aux fins du calcul.

soient-elles, n'est qu'un aspect du problème et que ces mesures peuvent être en partie le prix à payer pour réussir la transition vers un régime commercial plus ouvert.

L'idée que les mesures contingentes sont nécessaires dans les accords commerciaux signifie qu'un arbitrage est fait entre le protectionnisme à court terme et les avantages découlant à plus long terme de la mobilisation d'un soutien politique en faveur de la libéralisation des échanges. Mais cela ne veut pas dire que le coût à court terme est négligeable. On dispose de nombreuses données fiables sur la fréquence des enquêtes et des mesures antidumping, mais on en a beaucoup moins sur le coût économique des mesures antidumping. Certaines études montrent cependant qu'elles représentent une part importante du coût économique des restrictions commerciales pour le bien-être. On estime ainsi que le coût des mesures antidumping et des mesures compensatoires pour l'économie des États-Unis a été d'environ 4 milliards de dollars par an, en dollars de 1993, ce qui vient juste après le coût des restrictions imposées au titre de l'Arrangement multifibres (Gallaway et al., 1999).

Le principal défi pour le système commercial international est de faire en sorte que les avantages escomptés de la présence de mesures contingentes, comme les mesures antidumping, dans les accords commerciaux ne soient pas annulés par le coût immédiat et très réel de ces mesures. En effet, si le protectionnisme à court terme lié aux mesures contingentes est l'un des parents du système commercial libéral, il faut veiller à ce qu'il ne dévore pas son enfant.

De fréquentes tentatives ont été faites, dans le cadre du GATT et de l'OMC, pour clarifier ou renforcer les règles antidumping. Dix ans après la création du GATT, les pays les plus souvent visés par des mesures antidumping ont commencé à se demander si l'application de ces mesures n'exigeait pas de nouveaux obstacles au commerce (Jackson, 1997). C'est pourquoi les Négociations Kennedy ont visé, entre autres, à élaborer des règles pour l'application de l'article VI, afin de « rendre leur mise en œuvre plus uniforme et plus sûre ». Bien que le Cycle ait abouti à l'adoption d'un nouveau code antidumping, les problèmes et les tensions que l'application de mesures antidumping continuait de susciter, et les tentatives faites pour y remédier en modifiant les règles, expliquent que toutes les négociations commerciales multilatérales ultérieures – Tokyo Round, Cycle d'Uruguay et Cycle de Doha – aient englobé la question des règles antidumping. Le Tokyo Round a abouti à l'adoption d'un nouveau code antidumping et l'Accord antidumping actuel (Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994) est issu du Cycle d'Uruguay.

Tout au long de ces différents cycles, l'élaboration de règles antidumping a touché presque tous les aspects : détermination de l'existence d'un dumping, définition du dommage important et de la branche de production nationale, lien de causalité, engagement de la procédure, conduite de l'enquête, éléments de preuve, durée et réexamen de la mesure, etc.

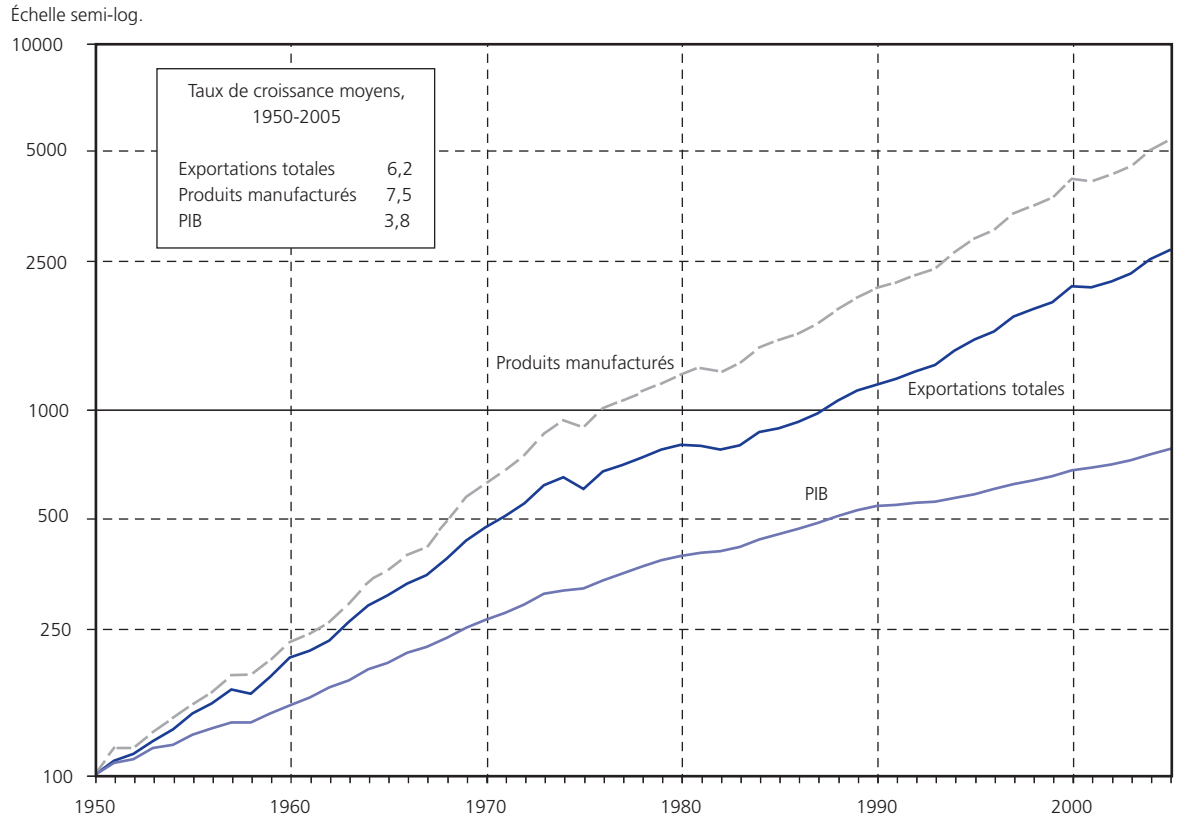
Ce processus se poursuit actuellement dans le cadre du Cycle de Doha, puisque les négociations prescrites visent à clarifier et améliorer les règles antidumping existantes. Des propositions ont été présentées sur un certain nombre de points : déterminations de l'existence d'un dommage/d'un lien de causalité, règle du droit moindre, intérêt public, transparence et régularité de la procédure, réexamens intérimaires, extinction, fixation du droit, contournement, utilisation des données de fait disponibles, examen limité et taux résiduels globaux, règlement des différends, définition des importations faisant l'objet d'un dumping, parties affiliées, produit considéré, ouverture et clôture des enquêtes.

Vu l'attrait que continuent d'exercer les mesures antidumping, il est peu probable que, même si les négociations aboutissent à des « disciplines améliorées », la préférence des Membres pour ces mesures en soit fondamentalement changée. Deardorff et Stern (2005) ont examiné plusieurs explications possibles de l'attrait des mesures antidumping. Ces mesures offrent un moyen de protection plus efficace et plus ciblé contre une poussée des importations que les mesures de sauvegarde permises par le GATT. En outre, elles donnent un sens concret à l'expression « commerce déloyal », qui trouve un écho dans le public. Pour l'instant et dans un avenir prévisible, les mesures antidumping resteront sans doute la mesure d'ajustement commercial par défaut de nombreux Membres de l'OMC.

d) Contribution du GATT/de l'OMC à la croissance du commerce mondial

Depuis 1950, le volume du commerce mondial a été multiplié par plus de 27 (voir le graphique 8). Son expansion a été trois fois plus rapide que la croissance du PIB mondial, qui a été multiplié par huit pendant la même période.

Graphique 8
Exportations mondiales de marchandises et PIB, 1950-2005
(Indices de volume, 1950 = 100)



Source : OMC, Statistiques du commerce international.

L'expansion du commerce a été beaucoup plus marquée pour les produits manufacturés que pour les produits agricoles ou les combustibles et les produits miniers (voir le tableau 14). Le commerce des produits manufacturés a progressé deux fois plus vite (7,5 pour cent par an) que le commerce des produits agricoles (3,6 pour cent par an).

Tableau 14
Croissance du commerce par secteur, 1950-2005

Secteur	Croissance annuelle moyenne (en pourcentage)
Produits agricoles	3,6
Combustiles et produits miniers	4,2
Produits manufacturés	7,5

Source : OMC, Statistiques du commerce international 2006.

Cette croissance du commerce international est sans précédent dans l'histoire. Pour la mettre en perspective, l'expansion du commerce enregistrée entre 1870 et le début de la Première Guerre mondiale, période parfois considérée comme la première vague de mondialisation (Baldwin et Martin, 1999), n'a représenté que la moitié environ de la croissance enregistrée depuis 1950 (voir le tableau 15). La différence entre les taux de croissance du commerce lors de la première vague de mondialisation et pendant la période de l'après-guerre subsiste même si l'on tient compte de la croissance plus rapide du PIB au cours de la seconde période. D'après les données recueillies par Maddison (2001), la part du commerce dans le PIB mondial est passée de 4,6 pour cent en 1870 à 7,9 pour cent en

1913.[139] Elle a augmenté beaucoup plus pendant la seconde vague de mondialisation, atteignant 19,4 pour cent en 2005, ce qui confirme que la croissance du commerce pendant cette période a été beaucoup plus forte que pendant la première phase de mondialisation.

Tableau 15
Exportations mondiales et PIB mondial, 1870-2005
(en milliards de dollars constants de 1990)

Item	1870	1913	Croissance annuelle: 1870-1913	1950	1998	2005	Croissance annuelle: 1950-2005
Exportations	50,3	212,4	3,4%	296	5817	8043	6,2%
PIB	1'102	2'705	2,1%	5'336	33'726	41'456	3,8%
Commerce/PIB	4,6%	7,9%		5,5%	17,2%	19,4%	

Note: Les deux dernières colonnes ne sont pas tirées de Maddison. Les chiffres de la dernière colonne sont tirés des Statistiques du commerce international 2005; ils ont servi à calculer les exportations mondiales et le PIB mondial en 2005 (aux prix de 1990).
Source: Maddison (2001), tableaux B-18 et F-3, et calculs propres.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette expansion du commerce mondial, notamment le progrès technique, qui a considérablement réduit le coût des transports et des communications, l'ouverture des politiques commerciales, et les changements dans l'organisation économique, comme la spécialisation verticale, induits à la fois par l'évolution technologique et par l'ouverture des marchés.[140] Mais la libéralisation des régimes commerciaux peut se faire unilatéralement ou bilatéralement, au niveau régional ou multilatéral. La question essentielle examinée ici est celle du lien entre l'expansion du commerce après la guerre et la libéralisation induite par l'OMC.

Il existe une littérature abondante sur la contribution du système commercial multilatéral à l'expansion commerciale de l'après-guerre. Deux grandes questions principales ont été posées. Premièrement, la contribution du GATT/de l'OMC à l'accroissement des échanges est-elle liée aux cycles de négociations ou simplement au fait que les pays adhèrent à l'organisation ? Deuxièmement, comme deux des principales fonctions du GATT/de l'OMC sont d'établir des règles régissant le commerce international et de régler les différends entre les Membres, dans quelle mesure l'organisation a-t-elle rendu leurs échanges plus stables ? Plusieurs réponses sont données dans la littérature. D'abord, les données économétriques montrent que le GATT/l'OMC ont contribué en partie à l'expansion du commerce mondial. Le système multilatéral a eu une grande incidence sur l'expansion du commerce dans le cas des pays développés et pour les produits industriels. Il apparaît aussi que le GATT/l'OMC ont joué un rôle important en aidant les Membres qui n'avaient pas jusque-là de relations commerciales à commencer à faire du commerce entre eux. Mais les avis divergent sur le point de savoir si la participation au GATT/à l'OMC rend le commerce d'un pays moins instable.

Le GATT a mené les trois premiers cycles de négociations tarifaires dans un délai assez bref, quatre ans, entre 1947 et 1951. Irwin (1995) a constaté que ces premiers cycles n'ont pas entraîné une libéralisation rapide du commerce mondial. Mais il attribue au GATT le mérite d'avoir amené les parties contractantes à prendre l'engagement de procéder à des réductions tarifaires rapides, ce qui les a empêchées de relever leurs droits lorsque les contingents d'importation et le contrôle des changes ont été supprimés dans les années 50.

139 Maddison (2001), tableau F-5, page 363.

140 Voir Yi (2003). La spécialisation verticale a amené les pays à se spécialiser dans des stades particuliers de la production. Cela entraîne une forte augmentation du commerce de pièces et composants par unité de production finale. La production exige donc des échanges importants.

Andrew Rose (2004a) est allé bien au-delà de l'examen des dix premières années d'existence du GATT. Il a réalisé la première étude économétrique, utilisant un modèle de gravité, sur les effets du système multilatéral sur le commerce mondial. D'après le modèle de gravité, le volume des échanges entre deux pays est positivement lié à la taille de leur économie (mesurée généralement par le PIB) et inversement lié aux coûts des échanges entre eux.[141] Ces coûts sont généralement liés aux caractéristiques géographiques des pays, comme la distance qui les sépare, l'existence d'un accès à la mer, d'une frontière commune, etc., ainsi qu'aux obstacles d'ordre politique. En l'absence de réduction des coûts commerciaux ou des obstacles liés aux politiques, le modèle de gravité prévoit que le taux de croissance des échanges bilatéraux devrait être égal à la somme des taux de croissance du PIB des partenaires. Vu que le commerce mondial a progressé à un rythme plus rapide, cela donne à penser que la libéralisation des échanges et les réductions des coûts commerciaux ont joué un rôle important dans la période d'après-guerre. Mais, ce qui est très surprenant, c'est que l'étude de Rose, qui portait sur quelque 178 pays et sur la période allant de 1948 à 1999, a conclu que les données disponibles ne permettaient pas de dire que les pays ayant accédé au GATT/à l'OMC avaient enregistré une augmentation statistiquement significative de leur commerce.

Dans une étude ultérieure, Rose (2004b) a expliqué que cela tenait au fait que l'accession au GATT/à l'OMC n'avait pas entraîné une libéralisation significative des échanges de la part des Membres. Toutefois, comme le montre l'analyse faite dans la sous-section 2 a) et b) ci-dessus, il est indispensable de faire une distinction entre la libéralisation par les pays développés et par les pays en développement. Au cours des divers cycles de négociations multilatérales, les pays développés ont fortement réduit leurs droits de douane : d'un cinquième environ lors des Négociations de Genève ; d'un tiers lors des Négociations Kennedy ; d'un tiers encore durant le Tokyo Round ; et de 40 pour cent lors du Cycle d'Uruguay. Par contre, il n'y a guère d'éléments permettant de dire que les pays en développement ont pris un engagement aussi important en matière de libéralisation dans le cadre du GATT. Si l'on ignore ces différences et si l'on considère ensemble tous les membres du GATT, on risque d'arriver à la conclusion que la participation au GATT/à l'OMC n'a pas entraîné de changements importants dans les politiques commerciales.

Cette conclusion, qui allait à l'encontre de l'intuition, n'a pas tardé à être contestée.[142] Pour Subramanian et Wei (2007), l'accession au GATT ou à l'OMC a eu un effet très positif mais inégal sur le commerce. Ils expliquent que cela tient à la fois à l'histoire et à la conception du système commercial multilatéral. Premièrement, les pays en développement Membres ont peu ou moins libéralisé que les pays industriels en raison du traitement spécial et différencié. Il se peut cependant que la situation soit différente pour les pays en développement qui ont accédé à l'organisation depuis la création de l'OMC. En effet, ils ont dû accepter davantage d'obligations, y compris en matière d'accès aux marchés. Deuxièmement, certains secteurs (agriculture, textiles et vêtements, etc.) n'étaient pas assujettis aux règles multilatérales pendant une grande partie de l'histoire de l'institution. Troisièmement, les engagements en matière d'accès aux marchés sur une base NPF ne concernent que les Membres. Compte tenu de ces caractéristiques de l'organisation, les auteurs ont constaté que l'effet sur le commerce était plus fort pour les pays industrialisés et que l'incidence de l'OMC était très différente dans les secteurs soumis aux règles et disciplines multilatérales et dans ceux qui ne l'ont pas été pendant des décennies : l'agriculture, les textiles et les vêtements. Selon leurs estimations, l'accession au GATT/à l'OMC a permis une augmentation de 120 pour cent du commerce mondial. Par conséquent, si Rose n'a constaté aucun effet positif sur le commerce, c'est qu'il n'a pas tenu compte de ces détails institutionnels importants et s'est concentré uniquement sur les flux commerciaux globaux, ce qui a masqué l'effet positif exercé sur le sous-ensemble de pays et de secteurs où il y a eu une libéralisation multilatérale.

Une lacune plus importante dans l'analyse de Rose, comme dans la plupart des travaux basés sur le modèle de gravité, est que l'échantillon ne comprend que les flux commerciaux bilatéraux positifs. De ce fait, l'analyse ne tient pas compte des cas où deux pays qui n'avaient pas de relations commerciales ont

[141] Le modèle de gravité était très utilisé par les économistes empiriques parce qu'il explique très bien les flux commerciaux bilatéraux. Ce modèle a été utilisé pour analyser non seulement l'effet sur le commerce de l'accession à l'OMC, mais aussi l'incidence du régionalisme et des unions monétaires.

[142] Par exemple, voir Evenett et al. (2004) et Goldstein et al. (2005).

commencé à faire du commerce entre eux. (L'encadré 22 ci-dessous examine la fréquence de ces cas.) L'accession au GATT/à l'OMC peut aider les pays à établir des relations commerciales s'ils n'en avaient pas auparavant. Cela peut s'expliquer par la baisse des niveaux de protection ou par la prévisibilité accrue des politiques découlant des engagements pris. Des études récentes qui incluent les flux commerciaux non enregistrés dans les équations de gravité tendent à montrer que la participation à l'OMC a un effet significatif sur l'établissement de relations commerciales bilatérales. Si les flux commerciaux ne sont pas enregistrés, c'est soit parce que les données sont censurées (comme dans Felbermayr et Kohler, 2005), soit en raison d'une autosélection (comme dans Helpman et al., 2006).[143] Dans le premier cas (censure), l'absence de commerce entre deux pays résulte d'actions (ou de l'absence d'actions) extérieures à l'entreprise ou au négociant; dans le second (autosélection), l'absence de commerce peut être imputée aux décisions prises par l'entreprise ou le négociant eux-mêmes. Selon Felbermayr et Kohler (2005), le commerce entre deux pays n'est positif que si leur potentiel de commerce bilatéral dépasse un certain seuil. Le maintien d'une relation commerciale peut nécessiter l'existence de certaines infrastructures ou institutions publiques. Mais l'État ne financera ces institutions que si le volume du commerce bilatéral escompté justifie l'investissement. Selon Helpman et al. (2006), l'autosélection vient des entreprises qui décident de s'implanter ou non sur un marché d'exportation. La décision dépend de la productivité sous-jacente, car seules les entreprises ayant une productivité supérieure à un certain seuil pourront rester rentables après avoir payé le coût d'entrée fixe. Mais, quelle que soit l'hypothèse retenue, le résultat final est le même. La participation au GATT/à l'OMC a un effet positif et important sur les nouvelles relations commerciales. Si l'on néglige cet effet, on ne peut pas saisir pleinement la contribution du système commercial multilatéral à la croissance du commerce mondial.

Encadré 22: Établissement de nouvelles relations commerciales

Au cours des 50 dernières années, de plus en plus de pays ont commencé à commercer entre eux. Le commerce mondial s'est accru non seulement grâce à l'expansion des échanges commerciaux existants mais aussi grâce au développement de nouveaux échanges entre des pays qui n'avaient pas de relations commerciales jusque-là. De nouvelles études montrent clairement que c'est l'une des façons dont le GATT, puis l'OMC, ont contribué à la croissance du commerce mondial.

Les données sur le commerce bilatéral donnent une idée de cette expansion des nouvelles relations commerciales. Pour l'année 1980, la Direction des statistiques commerciales du FMI disposait de données sur les importations pour quelque 183 pays, dont 27 pays développés, les autres étant des pays en développement. Le nombre maximal de relations d'importation bilatérales possibles était de 33 306 (183 x 182). Mais les flux d'importation positifs représentaient moins d'un tiers de ce nombre (10 087 paires de pays). Aucun pays n'avait d'importations en provenance de la totalité des 182 partenaires potentiels. Le nombre médian de sources d'importation n'était que de 53, c'est-à-dire que, pour la moitié des 183 pays figurant dans la base de données du FMI, les importations provenaient de moins de 53 partenaires.

En 2005, la même base de données contenait des données sur les importations de 204 pays, dont 32 pays développés. Le nombre maximal de relations d'importation bilatérales possibles était de 41 412 (204 x 203). Les flux d'importation positifs représentaient plus de la moitié de ce nombre (21 630 paires de pays). Le nombre médian de sources d'importation avait alors presque doublé, passant à 105.

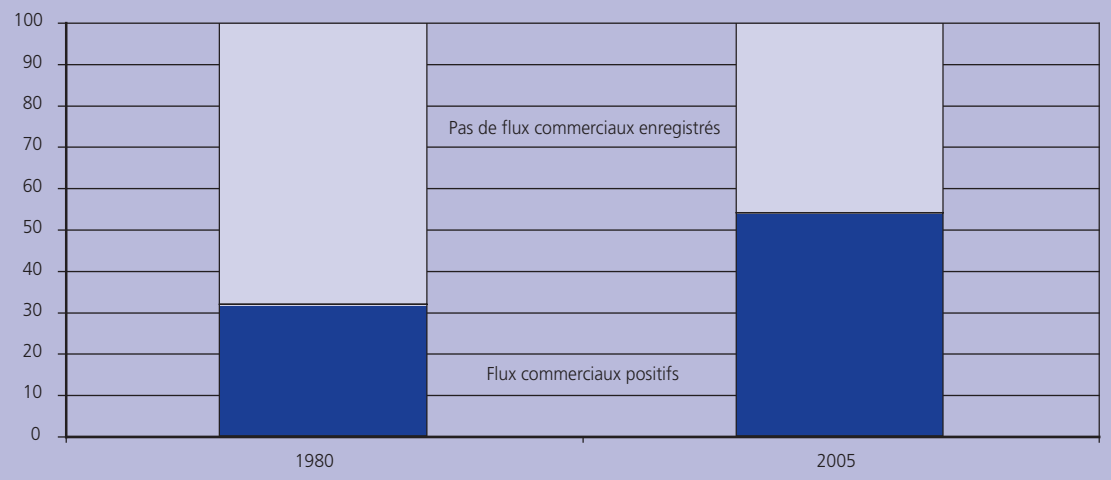
Le développement de nouvelles relations commerciales a eu lieu entre pays en développement et pays développés (commerce Nord-Sud) et entre pays en développement (commerce Sud-Sud). En 1980, les flux d'importations étaient positifs pour 98 pour cent des paires possibles de pays développés. En

[143] Des hypothèses différentes concernant les données non enregistrées conduisent à des méthodes d'estimation différentes. L'hypothèse que les données non enregistrées correspondent à des flux commerciaux nuls (c'est-à-dire que les données sont censurées) conduit à l'estimation de Tobit. Si l'on suppose que les données manquent pour cause d'autosélection, la technique d'estimation appropriée est la procédure d'Heckman en deux étapes.

revanche, il n'y avait des flux positifs que pour 59 pour cent des paires possibles de pays du Nord et de pays du Sud et que pour 18 pour cent de toutes les paires possibles de pays du Sud. En 2005, il y avait des flux d'importations positifs pour 83 pour cent des paires possibles de pays du Nord et de pays du Sud et pour 39 pour cent des paires possibles de pays du Sud.

Toutefois, cette évolution doit être interprétée avec prudence car les cellules vides de la matrice du commerce bilatéral ne représentent pas toutes des flux commerciaux nuls. Elles peuvent aussi résulter de l'absence de données. De ce fait, l'accroissement des flux commerciaux positifs serait dû, en partie, à une meilleure disponibilité des données.

Nouvelles relations commerciales, 1980 et 2005
(en pourcentage)



Source: FMI, Direction of Trade Statistics.

À l'OMC, les droits d'accès aux marchés d'un Membre sont protégés par la possibilité de recourir au mécanisme de règlement des différends. Même si cela n'est pas une garantie absolue du respect des engagements par tous les membres, cela signifie qu'un Membre qui n'honore pas ses engagements s'expose à de coûteuses mesures de rétorsion. De ce fait, l'accès d'un Membre de l'OMC aux marchés des autres Membres est plus sûr, et par conséquent le commerce est plus stable. Cela a conduit à réaliser des études empiriques pour déterminer si la participation au GATT/à l'OMC améliore la prévisibilité ou la stabilité du commerce. Mais il n'est pas certain que cette méthode soit la plus appropriée car un Membre de l'OMC peut rechercher la sécurité de l'accès aux marchés négocié et pas nécessairement la stabilité du volume des échanges. Il serait plus judicieux, par exemple, d'examiner si les Membres de l'OMC sont moins enclins que les non-Membres à inverser leurs politiques. En fait, un pays peut accepter que le volume de ses échanges soit moins prévisible si cela résulte, par exemple, de leur expansion rapide due à l'accès aux marchés qui a été négocié.

Mais jusqu'à présent, les données sur la stabilité du commerce d'un Membre de l'OMC sont contradictoires. En utilisant une série de données concernant les flux commerciaux bilatéraux annuels entre plus de 175 pays de 1950 à 1999, Rose (2005) a estimé l'effet de la participation au GATT/à l'OMC sur le coefficient de variation (mesure statistique de la variabilité) du commerce calculé sur des échantillons de 25 ans. Il a trouvé peu d'éléments montrant que la participation au GATT/à l'OMC avait pour effet d'atténuer l'instabilité du commerce. On peut toutefois se demander si le modèle de gravité qu'il utilise pour le test empirique est approprié pour évaluer cet effet. Le modèle de gravité porte sur les flux ou les volumes des échanges bilatéraux, et non sur la variabilité. Un résultat différent est obtenu par Mansfield et

Reinhardt (2006) qui utilisent, entre autres, une spécification ARCH[144] pour modéliser directement la variabilité du commerce et vérifier l'effet sur celle-ci de la participation au GATT/à l'OMC. Ils constatent que la participation au GATT/à l'OMC réduit sensiblement l'instabilité des exportations, ce qui, selon eux, prouve l'effet bénéfique de l'institution.

e) Défis à venir

Les éléments analysés dans cette sous-section montrent que, depuis 1947, les pays industriels ont utilisé le système pour réduire leurs droits de douane sur les produits industriels, tandis que les pays en développement l'ont moins utilisé à cette fin. La portée des consolidations de la plupart des pays en développement est restée très faible et leurs droits de douane sont restés très élevés jusqu'à la seconde moitié des années 80, après quoi les approches du commerce et des politiques commerciales ont commencé à changer, les pays développés et les institutions financières internationales poussant davantage à la libéralisation des échanges. Ce changement s'est traduit par une libéralisation importante et une extension considérable de la porte des consolidations de nombreux pays en développement, mais, dans la plupart des cas, les consolidations n'ont pas été à l'origine de la libéralisation. Les pays en développement ont réduit leurs droits appliqués de façon unilatérale, mais n'ont pas consolidé ces réductions. Lorsqu'ils ont pris des engagements, ils ont fixé leurs droits consolidés à des niveaux beaucoup plus élevés que leurs droits appliqués. Ce constat correspond aux résultats des études économétriques présentées dans la sous-section 4 ci-dessus, selon lesquelles la participation au GATT/à l'OMC a eu des effets variables sur les Membres.

Les observations sur la participation aux négociations sur l'accès aux marchés sont généralement conformes aux résultats de l'approche basée sur les termes de l'échange, présentée dans la section B, selon laquelle les petits pays ont un intérêt à devenir membres du GATT/de l'OMC mais pas à participer aux négociations sur l'accès aux marchés. Le fait que les pays en développement ont libéralisé unilatéralement sans consolider leurs réductions tarifaires donne à penser qu'ils ne se servent pas du système du GATT/de l'OMC dans le but de prendre des engagements. Bown et Hoekman (2007) estiment que, si le système ne joue pas le rôle d'un mécanisme d'engagement, c'est parce que les Membres de l'OMC ne mettent pas en cause les pays pauvres. Selon eux, l'absence de moyens d'exécution est à la fois la cause et la conséquence des engagements limités des pays en développement en matière d'accès aux marchés. L'incapacité de faire respecter les engagements des pays en développement dissuade ceux-ci d'en négocier de nouveaux. Les théories des relations internationales apportent aussi un éclairage intéressant sur les observations examinées dans cette sous-section. Les approches constructivistes peuvent aider à comprendre le rôle joué par les nouvelles approches de l'ouverture apparues dans les années 80. Les approches libéralistes, qui établissent un lien entre l'évolution des intérêts nationaux et l'évolution des politiques commerciales, peuvent permettre d'expliquer pourquoi les pays en développement ont libéralisé sans consolider, tandis que les approches néoréalistes aident à comprendre les jeux de pouvoir qui sous-tendent les changements de politiques.

Les observations concernant les MNT donnent à penser que le GATT/l'OMC ont aidé les Membres à réduire ou discipliner les autres obstacles au commerce, tels que les quasi-droits et les restrictions quantitatives. Les disciplines du GATT prévoyaient l'élimination générale des restrictions quantitatives avec quelques exceptions. Les pays développés ont maintenu des restrictions quantitatives dans les secteurs de l'agriculture et des textiles tandis que certains pays en développement ont maintenu des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements pendant plusieurs décennies. Toutefois, l'engagement unique du Cycle d'Uruguay a permis une réduction importante des obstacles non tarifaires au commerce qui subsistaient.

[144] ARCH (Engle, 1982) signifie « Autoregressive Conditional Heteroskedasticity ». C'est une méthode économétrique conçue pour rendre compte d'un schéma d'instabilité, dans lequel la turbulence est concentrée sur certaines périodes au lieu d'être répartie de façon plus égale. Ce type de turbulence est observé couramment dans le domaine des prix financiers, auquel le modèle a d'abord été appliqué. La méthode ARCH modélise le terme d'écart courant comme une fonction des termes d'écart passés (« autorégressif »). Le cadre de modélisation a été élargi par Bollerslev (1986) sous la forme du processus GARCH (Generalized Autoregressive Conditional Heteroskedasticity). La « généralisation » consiste à ajouter un processus de moyenne mobile aux éléments autorégressifs du terme d'écart.

Les éléments analysés dans cette sous-section jettent une certaine lumière sur les problèmes auxquels les Membres de l'OMC sont encore confrontés, problèmes qui sont abordés dans le cycle actuel de négociations. Le paysage tarifaire d'après le Cycle d'Uruguay est caractérisé par des droits de douane consolidés et appliqués assez bas dans les pays développés, dans tous les secteurs sauf l'agriculture et, dans certains cas, les textiles, les chaussures, le poisson et les produits à base de poisson. En revanche, dans les pays en développement, les droits appliqués sont certes beaucoup plus bas qu'auparavant mais restent en moyenne plus élevés que dans les pays développés, et les droits consolidés, lorsqu'il y en a, sont souvent beaucoup plus élevés que les droits appliqués. Les questions relatives à l'accès aux marchés pour les pays en développement sont toutes prises en compte dans les négociations de Doha, qu'il s'agisse de l'accès des pays en développement aux marchés des pays développés, de l'accès des pays développés aux marchés des pays en développement ou de l'accès aux marchés entre pays en développement.

APPENDICE TECHNIQUE DE LA SOUS-SECTION 2

Nomenclatures douanières: contexte historique

Les efforts faits pour améliorer la comparabilité des tarifs douaniers ont abouti à la création d'un cadre commun pour les tarifs douaniers, à la fin des années 30. En 1937, la Société des Nations publie son Projet de nomenclature douanière. Connue sous le nom de « *Nomenclature de Genève* », cette classification compte 991 positions regroupées en 86 chapitres, eux-mêmes regroupés en 21 sections. Les 991 positions sont communes à tous les pays qui utilisent la nomenclature mais les gouvernements disposent d'une certaine flexibilité pour ce qui concerne les sous-positions.

La Nomenclature de Genève n'a été utilisée que pendant une courte période mais elle a servi de base à d'autres nomenclatures douanières, comme la Nomenclature douanière de Bruxelles (NDB) du Conseil de coopération douanière. La NDB, établie en 1955, a été largement utilisée. Elle suivait la logique du processus de production, les articles étant groupés en fonction de la nature des intrants utilisés dans leur production. La NDB comptait 1 097 positions, 99 chapitres et 21 sections. Elle comprenait un plus grand nombre de chapitres et de positions que la Nomenclature de Genève, et, en l'absence de tables de correspondance, il est difficile de repérer les modifications et les rectifications apportées.

En 1974, la Nomenclature douanière de Bruxelles a été rebaptisée « Nomenclature du Conseil de coopération douanière » (NCCD) pour éviter toute confusion avec la nomenclature de la Communauté européenne. La NCCD a été modifiée en 1978. La nomenclature actualisée comptait 1 011 positions, 99 chapitres et 21 sections. Là encore, faute de tables de correspondance entre la NDB et la NCCD, il est difficile de repérer les modifications apportées au fil du temps.

La nécessité d'harmoniser davantage les données relatives au commerce (statistiques commerciales, douanes, etc.) a conduit le Conseil de coopération douanière à créer le « *Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises* ». Entrée en vigueur le 1er janvier 1989, la nouvelle nomenclature du Système harmonisé (SH) a progressivement remplacé la NCCD. Le Conseil de coopération douanière a publié les tables de correspondance entre la NCCD de 1978 et le SH de 1989.

Sources des études de cas de la sous-section 2

Nomenclatures et sources des données utilisées dans les études de cas

Pays	Année	Nomenclature	Sources des données	
			Droits appliqués	Droits consolidés
Brésil	1949-1950	Nomenclature nationale	BID	Liste de concessions tarifaires, GATT de 1947
	1957-1958; 1979-1980; 1986-1987	NDB/NCCD	BID	BID
	1997; 2001	SH	BDI	-
Inde	1948-1949	Nomenclature de Genève	BID	Liste de concessions tarifaires, GATT de 1947
	1958-1959; 1964-1965;	Nomenclature de Genève	BID	BID
	1979-1980; 1987-1988	NDB/NCCD	BID	BID
	1997; 2001	SH	BDI	-
Sénégal	1969-1970; 1977-1978; 1985-1986	NDB/NCCD	BID	-
	2002	SH	BDI	-
Nigéria	1965-1966; 1970-1971	NDB/NCCD	BID	-
	1987	NDB/NCCD	BFAI	-
	2003	SH	BDI	-
Argentine	1967-1968	NDB/NCCD	BID	Liste de concessions tarifaires, GATT de 1967
	1967-1968; 1971-1972; 1987-1988	NDB/NCCD	BID	-
	2001	SH	BID	-
Corée	1974	NDB/NCCD	Association coréenne des douanes	-
	1982-1983	NDB/NCCD	BID	-
	2001	SH	BDI	-

BID Bulletin international des douanes.
BDI Base de données intégrée de l'OMC.
BFAI Zoll und Handelsinformation by the Bundesstelle für Aussenhandelsinformation.

Méthode employée pour les études de cas de la sous-section 2

Portée des consolidations

Les estimations concernant la portée des consolidations avant 1989 ont été établies manuellement à partir de documents sur papier. Les chiffres postérieurs à 1995 ont été calculés à partir de sources électroniques.

Moyenne des taux de droits appliqués

Pour les groupes de produits choisis, les moyennes simples pour les années antérieures à 1989 correspondent à la somme de tous les droits applicables au groupe de produits concerné divisée par le nombre total de lignes dans le groupe en question. Seuls les droits *ad valorem* ont été pris en compte. Toutefois, la proportion de droits non *ad valorem* (droits spécifiques, combinés, composites ou autres) est indiquée dans les tableaux.

Les moyennes pour les années postérieures à 1995 sont calculées sur la base des données tarifaires préagrégées au niveau de la position à six chiffres du SH. Seuls les droits *ad valorem* ont été pris en compte pour le calcul des moyennes de droits au niveau de la position à six chiffres du SH.

Malgré l'utilisation de tables de concordance pour conserver une définition des groupes de produits constante dans le temps, le passage de la NCCD à la nomenclature du SH au début de 1989 a sans doute une incidence sur la comparabilité des moyennes tarifaires.

Appendice – Tableau 6
Taux moyens des droits appliqués par 13 pays européens, pour certains groupes de produits industriels, 1950
(en pourcentage)

Pays [a]	Tous les groupes [b], 79 produits	Huiles minérales et produits chimiques, 19 produits	Textiles, 16 produits	Vêtements, 4 produits	Fonte, fer et acier, 8 produits	Métaux non ferreux, 10 produits	Outils [c], 3 produit	Machines, 13 produits	Matériel de transport, 6 produits
Denmark	3,4	0,4	4,5	6,7	1,8	1,9	1,0	5,4	5,9
Sweden	8,5	3,2	9,2	22,7	3,0	3,4	5,7	7,9	13,0
Norway	10,8	2,3	6,9	16,2	1,5	1,7	20,0	13,5	24,0
Benelux	11,2	19,9	8,2	24,0	3,7	4,8	8,7	6,3	13,7
France	17,9	17,4	12,8	22,0	18,4	18,1	16,0	18,4	20,0
Portugal	18,0	16,7	28,6	61,0	6,1	13,6	4,8	9,3	3,9
United Kingdom	23,3	33,1	16,3	26,0	42,0	14,0	15,8	19,2	20,4
Italy	25,3	27,0	15,6	30,0	30,6	19,5	32,9	22,6	24,6
(Austria	18,0	14,1	19,0	-	37,8	19,3	18,5	16,6	18,6)
(Germany	26,4	81,6	27,9	28,2	14,9	10,8	9,0	20,3	18,2)
(Greece	39,0	53,1	55,9	92,5	24,7	25,0	26,7	19,7	14,0)

[a] Classés selon l'ordre croissant des droits moyens pour tous les groupes de produits.

[b] Moyenne non pondérée des indices pour les huit groupes.

[c] À l'exclusion des couteaux.

Note: Les taux moyens indiqués pour l'Allemagne, l'Autriche et la Grèce sont surévalués car ils correspondent aux échanges commerciaux antérieurs à la Seconde Guerre mondiale et non à ceux de 1950. Certaines erreurs de calcul ont été décelées; après correction, les taux moyens pour le Danemark, la Suède et la Norvège seraient légèrement plus élevés.

Source: Woytinsky, W.S. et Woytinsky, E.S. (1955) - World Commerce and Governments. Trends and Outlook.

Appendice – Tableau 7
Taux de droits appliqués par certains pays développés Membres du GATT/de l'OMC, 1952 et 2005
(Tous les produits)

	1952	2005
Autriche	17	(4,2)
Benelux	9	(4,2)
Danemark	5	(4,2)
France	19	(4,2)
Allemagne	16	(4,2)
Italie	24	(4,2)
Suède	6	(4,2)
Royaume-Uni	17	(4,2)
UE-25	-	4,2
Canada	11	3,8
États-Unis	16	3,7
Total (moyenne arithmétique par pays)	14,0	3,9
Total (pondéré en fonction des importations des pays) [a]	15,1	4,1

[a] À l'exclusion des échanges avec les membres de l'ALENA pour les États-Unis et le Canada, et du commerce intra-UE en 2004.

Note: Moyenne arithmétique non pondérée de 52 produits en 1952 et de toutes les lignes tarifaires en 2005.

Source: GATT, Le commerce international, 1952; OMC, Trade Profiles, 2006; OMC, Statistiques du commerce international, 2006; FMI, IFS Statistics Yearbook, 1979.

Appendice – Tableau 8
État des consolidations tarifaires – Pays développés et produits industriels, 1972-2000
(en pourcentage; portée calculée sur la base des lignes tarifaires)

	Après le Kennedy Round 1972	Après le Tokyo Round 1987	Après le Cycle d'Uruguay 2000
Canada	74-74	98-98	99,7
États-Unis	100-100	100-100	100,0
Japon	90-91	97-97	99,6
UE [a]	98-99	99-99	100,0
Danemark	97-91	-	-
Royaume-Uni	93-94	-	-
Autriche	86-87	96-96	-
Finlande	55-86	97-97	-
Suède	94-95	97-97	-
Norvège	79-81	95-95	100,0
Suisse	98-98	99-99	99,7
Australie	...	11-17	96,5
Nouvelle-Zélande	...	39-51	99,5

[a] CEE-6 pour la période postérieure au Kennedy Round, CEE-9 pour la période postérieure au Tokyo Round et UE-15 pour la période postérieure au Cycle d'Uruguay (y compris l'ATI).

Note: Le chiffre inférieur de la fourchette correspond aux lignes tarifaires totalement consolidées et le chiffre supérieur aux lignes tarifaires partiellement consolidées.

Source: GATT (1971), Document de base pour l'Étude tarifaire, Tableaux additionnels, Genève (Kennedy Round). GATT (1987), Importance des consolidations tarifaires établies dans le cadre de l'Accord général, document du GATT MTN.GNG/NG1/WW/2/Rev.1*, du 27 mars 1987 (Tokyo Round). OMC (2007), Profils tarifaires dans le monde (Cycle d'Uruguay).

Appendice – Tableau 9
État des consolidations tarifaires – Pays développés et produits agricoles, 1987 et 2000
(en pourcentage; portée calculée sur la base des lignes tarifaires)

	Après le Tokyo Round	Après le Cycle d'Uruguay
Canada	90-91	100,0
États-Unis	90-93	100,0
Japon	60-63	100,0
UE [a]	63-65	100,0
Autriche	55-62	-
Finlande	51-56	-
Suède	46-50	-
Norvège	67-69	100,0
Suisse	44-46	< 100,0
Australie	26-32	100,0
Nouvelle-Zélande	48-54	100,0

[a] CEE-9 pour la période postérieure au Tokyo Round et UE-15 pour la période postérieure au Cycle d'Uruguay (y compris l'ATI).

Note: Le chiffre inférieur de la fourchette correspond aux lignes tarifaires totalement consolidées et le chiffre supérieur aux lignes tarifaires partiellement consolidées.

Source: GATT (1987), Importance des consolidations tarifaires établies dans le cadre de l'Accord général; document du GATT: MTN.GNG/NG1/WW/2/Rev.1*, du 27 mars 1987 (Tokyo Round); OMC (2007), Profils tarifaires dans le monde (Cycle d'Uruguay).

Appendice – Tableau 10
Accessions et successions au GATT et accessions à l'OMC[a]

Pays	Date d'accession	Article
Australie	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
Belgique	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
Canada	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
Cuba	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
France	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
Luxembourg	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
Pays-Bas	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
Royaume-Uni	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
États-Unis d'Amérique	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
Tchécoslovaquie	20 avril 1948	Partie contractante originelle
Afrique du Sud	13 juin 1948	Partie contractante originelle
Inde	8 juillet 1948	Partie contractante originelle
Norvège	10 juillet 1948	Partie contractante originelle
Zimbabwe	11 juillet 1948	Partie contractante originelle
Myanmar	29 juillet 1948	Partie contractante originelle
Sri Lanka	29 juillet 1948	Partie contractante originelle
Brésil	30 juillet 1948	Partie contractante originelle
Nouvelle-Zélande	30 juillet 1948	Partie contractante originelle
Pakistan	30 juillet 1948	Partie contractante originelle
Chili	16 mars 1949	Partie contractante originelle
Haïti	1er janvier 1950	Art XXXIII [a]
Indonésie	24 février 1950	Art XXVI:5(C) [b]
Grèce	1er mars 1950	Art XXXIII
Suède	30 avril 1950	Art XXXIII
République dominicaine	19 mai 1950	Art XXXIII
Finlande	25 mai 1950	Art XXXIII
Danemark	28 mai 1950	Art XXXIII
Nicaragua	28 mai 1950	Art XXXIII
Italie	30 mai 1950	Art XXXIII
Allemagne	1er octobre 1951	Art XXXIII
Pérou	7 octobre 1951	Art XXXIII
Turquie	17 octobre 1951	Art XXXIII
Autriche	19 octobre 1951	Art XXXIII
Uruguay	6 décembre 1953	Art XXXIII
Japon	10 septembre 1955	Art XXXIII
Ghana	17 octobre 1957	Art XXVI:5(C)
Malaisie	24 octobre 1957	Art XXVI:5(C)
Nigéria	18 novembre 1960	Art XXVI:5(C)
Sierra Leone	19 mai 1961	Art XXVI:5(C)
Tanzanie	9 décembre 1961	Art XXVI:5(C)
Portugal	6 mai 1962	Art XXXIII
Israël	5 juillet 1962	Art XXXIII
Trinité-et-Tobago	23 octobre 1962	Art XXVI:5(C)
Ouganda	23 octobre 1962	Art XXVI:5(C)
Burkina Faso	3 mai 1963	Art XXVI:5(C)

Appendice – Tableau 10
Accessions et successions au GATT et accessions à l'OMC[a] (suite)

Pays	Date d'accession	Article
Cameroun	3 mai 1963	Art XXVI:5(C)
République centrafricaine	3 mai 1963	Art XXVI:5(C)
Congo	3 mai 1963	Art XXVI:5(C)
Gabon	3 mai 1963	Art XXVI:5(C)
Koweït	3 mai 1963	Art XXVI:5(C)
Tchad	12 juillet 1963	Art XXVI:5(C)
Chypre	15 juillet 1963	Art XXVI:5(C)
Espagne	29 août 1963	Art XXXIII
Bénin	12 septembre 1963	Art XXVI:5(C)
Sénégal	27 septembre 1963	Art XXVI:5(C)
Madagascar	30 septembre 1963	Art XXVI:5(C)
Mauritanie	30 septembre 1963	Art XXVI:5(C)
Côte d'Ivoire	31 décembre 1963	Art XXVI:5(C)
Jamaïque	31 décembre 1963	Art XXVI:5(C)
Niger	31 décembre 1963	Art XXVI:5(C)
Kenya	5 février 1964	Art XXVI:5(C)
Togo	20 mars 1964	Art XXVI:5(C)
Malawi	28 août 1964	Art XXVI:5(C)
Malte	17 novembre 1964	Art XXVI:5(C)
Gambie	22 février 1965	Art XXVI:5(C)
Burundi	13 mars 1965	Art XXVI:5(C)
Rwanda	1er janvier 1966	Art XXVI:5(C)
Yougoslavie	25 août 1966	Art XXXIII
Guyana	5 juillet 1966	Art XXVI:5(C)
Suisse	1er août 1966	Art XXXIII
Barbade	15 février 1967	Art XXVI:5(C)
Corée, République de	14 avril 1967	Art XXXIII
Argentine	11 octobre 1967	Art XXXIII
Pologne	18 octobre 1967	Art XXXIII
Irlande	22 décembre 1967	Art XXXIII
Islande	21 avril 1968	Art XXXIII
Égypte	9 mai 1970	Art XXXIII
Maurice	2 septembre 1970	Art XXVI:5(C)
République démocratique du Congo	11 septembre 1971	Art XXXIII
Roumanie	14 novembre 1971	Art XXXIII
Bangladesh	16 décembre 1972	Art XXXIII
Singapour	20 août 1973	Art XXVI:5(C)
Hongrie	9 septembre 1973	Art XXXIII
Suriname	22 mars 1978	Art XXVI:5(C)
Philippines	27 décembre 1979	Art XXXIII
Colombie	3 octobre 1981	Art XXXIII
Zambie	10 février 1982	Art XXVI:5(C)
Thaïlande	20 novembre 1982	Art XXXIII
Maldives	19 avril 1983	Art XXVI:5(C)
Belize	7 octobre 1983	Art XXVI:5(C)
Hong Kong, Chine	23 avril 1986	Art XXVI:5(C)

Appendice – Tableau 10
Accessions et successions au GATT et accessions à l'OMC[a] (suite)

Pays	Date d'accession	Article
Mexique	24 août 1986	Art XXXIII
Antigua-et-Barbuda	30 mars 1987	Art XXVI:5(C)
Maroc	17 juin 1987	Art XXXIII
Botswana	28 août 1987	Art XXVI:5(C)
Lesotho	8 janvier 1988	Art XXVI:5(C)
Tunisie	19 août 1990	Art XXXIII
Venezuela	31 août 1990	Art XXXIII
Bolivie	8 septembre 1990	Art XXXIII
Costa Rica	24 novembre 1990	Art XXXIII
Macao, Chine	11 janvier 1991	Art XXVI:5(C)
El Salvador	22 mai 1991	Art XXXIII
Guatemala	10 octobre 1991	Art XXXIII
Mozambique	27 juillet 1992	Art XXVI:5(C)
Namibie	15 septembre 1992	Art XXVI:5(C)
Mali	11 janvier 1993	Art XXVI:5(C)
Swaziland	8 février 1993	Art XXVI:5(C)
Sainte-Lucie	13 avril 1993	Art XXVI:5(C)
République tchèque	15 avril 1993	Art XXXIII
République slovaque	15 avril 1993	Art XXXIII
Dominique	20 avril 1993	Art XXVI:5(C)
Saint-Vincent-et-les Grenadines	18 mai 1993	Art XXVI:5(C)
Fidji	16 novembre 1993	Art XXVI:5(C)
Brunéi Darussalam	9 décembre 1993	Art XXVI:5(C)
Bahreïn	13 décembre 1993	Art XXVI:5(C)
Paraguay	6 janvier 1994	Art XXXIII
Grenade	9 février 1994	Art XXVI:5(C)
Émirats arabes unis	8 mars 1994	Art XXVI:5(C)
Guinée-Bissau	17 mars 1994	Art XXVI:5(C)
Saint-Kitts-et-Nevis	24 mars 1994	Art XXVI:5(C)
Liechtenstein	29 mars 1994	Art XXVI:5(C)
Qatar	7 avril 1994	Art XXVI:5(C)
Angola	8 avril 1994	Art XXVI:5(C)
Honduras	10 avril 1994	Art XXXIII
Slovénie	30 octobre 1994	Art XXXIII
Guinée	8 décembre 1994	Art XXVI:5(C)
Djibouti	16 décembre 1994	Art XXVI:5(C)
Papouasie-Nouvelle-Guinée	16 décembre 1994	Art XXVI:5(C)
Îles Salomon	28 décembre 1994	Art XXVI:5(C)
Communautés européennes	1er janvier 1995	Art Xi [c]
Équateur	21 janvier 1996	Art XII [d]
Bulgarie	1er décembre 1996	Art XII
Mongolie	29 janvier 1997	Art XII
Panama	6 septembre 1997	Art XII
République kirghize	20 décembre 1998	Art XII
Lettonie	10 février 1999	Art XII
Estonie	13 novembre 1999	Art XII

Appendice – Tableau 10
Accessions et successions au GATT et accessions à l'OMC[a] (suite)

Pays	Date d'accession	Article
Jordanie	11 avril 2000	Art XII
Géorgie	14 juin 2000	Art XII
Albanie	8 septembre 2000	Art XII
Oman	9 novembre 2000	Art XII
Croatie	30 novembre 2000	Art XII
Lituanie	31 mai 2001	Art XII
Moldova	26 juillet 2001	Art XII
Chine[e]	11 décembre 2001	Art XII
Taipei chinois	1er janvier 2002	Art XII
Arménie	5 février 2003	Art XII
Ex-République yougoslave de Macédoine	4 avril 2003	Art XII
Népal	23 avril 2004	Art XII
Cambodge	13 octobre 2004	Art XII
Arabie saoudite	11 décembre 2005	Art XII
Viet Nam	11 janvier 2007	Art XII

Note :

[a] Du GATT de 1947.

[b] Du GATT de 1947.

[c] De l'Accord de Marrakech.

[d] De l'Accord de Marrakech.

[e] La Chine était une partie contractante originelle du GATT mais s'est retirée en 1950. De même, le Liban et la Syrie étaient des parties contractantes originelles mais se sont retirées en 1949 et 1951, respectivement. Le 1er janvier 1995 (date de l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC), il y avait 128 parties contractantes du GATT (y compris la République socialiste fédérative de Yougoslavie). Toutes, à l'exception de la République socialiste fédérative de Yougoslavie, dont la participation au GATT fut suspendue, ont accepté l'Accord de manière définitive. Le Libéria est devenu partie contractante en novembre 1949 mais s'est retiré en 1953.

Source : OMC (1995a), Guide des règles et pratiques de l'OMC – Index analytique, volume 2, Genève.

Appendice – Tableau 11
Brésil : portée des consolidations, par section, 1949

Section	Désignation	Nombre total de lignes	Nombre de lignes consolidées	Portée des consolidations en %
1	Animaux vivants	16	2	12,5
2	Cheveux - poils	72	5	6,9
3	Peaux et cuirs	117	14	11,9
4	Viandes, poissons, substances oléagineuses	73	16	21,9
5	Nacre, ivoire, écailles de tortue	50	2	4,0
6	Laine	147	10	6,8
7	Soie, rayonne et autres produits artificiels similaires	104	7	6,7
8	Fruits, céréales, plantes aromatiques, légumes	69	19	27,5
9	Plantes, feuillages, fleurs, fruits, graines, racines, écorces	106	42	39,6
10	Jus de légumes, boissons alcooliques et fermentées	98	15	15,3
11	Bois	194	2	1,0
12	Canne d'Inde et autres cannes, bambou, joncs	48	2	4,1
13	Fibres de coco, sparte, chanvre de Manille, capoc et autres matières végétales similaires	66	6	9,0
14	Coton	273	6	2,1
15	Lin, jute, chanvre et ramie	143	11	7,6
16	Papier et ses applications	166	11	6,6
17	Pierres, terres, minerais et autres produits minéraux	249	29	11,6
18	Articles en terre cuite et articles de verrerie	93	29	31,1
19	Aluminium, plomb, étain et zinc	191	5	2,6
20	Cuivre et nickel	137	6	4,3
21	Fonte, fer et acier et leurs alliages	184	26	14,1
22	Or, platine et argent et leurs alliages	46	4	8,6
23	Métalloïdes et métaux divers	82	16	19,5
24	Matières brutes et préparations diverses	239	47	19,7
25	Produits chimiques organiques et inorganiques	1177	77	6,5
26	Médicaments, médicaments chimiques et produits pharmaceutiques diététiques	487	36	7,3
27	Armes et matériel d'armurerie, munitions et matériel de guerre	71	22	31,0
28	Articles de coutellerie et leurs accessoires	34	10	29,4
29	Horlogerie	53	41	77,3
30	Appareils pour la physique, la chimie, les mathématiques et appareils d'optique	199	180	90,5
31	Appareils pour la chirurgie, la médecine, l'art dentaire ou vétérinaire	128	102	79,6
32	Instruments de musique	151	13	8,6
33	Véhicules et leurs accessoires	77	31	40,2
34	Machines, appareils, outils et divers	389	197	50,6
35	Articles divers	207	6	2,8
	Total	5936	1047	17,6

Source : Bulletin international des douanes, Brésil (1949) ; estimations de l'OMC.

Appendice – Tableau 12
Brésil: portée des consolidations, par section, pour certaines années

Section	Désignation	1957			1979			1986		
		Nombre total de lignes	Nombre de lignes conso-lidées	Portée des consoli-dations, en %	Nombre total de lignes	Nombre de lignes conso-lidées	Portée des consoli-dations, en %	Nombre total de lignes	Nombre de lignes conso-lidées	Portée des consoli-dations, en %
1	Animaux vivants	160	19	11,9	277	16	5,8	308	4	1,3
2	Produits du règne végétal	603	22	3,6	498	30	6,0	586	19	3,2
3	Graisses et huiles animales ou végétales	110	1	0,9	156	2	1,3	164	2	1,2
4	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigres	132	2	0,2	398	1	0,3	452	0	0,0
5	Produits minéraux	93	0	0,0	468	6	1,3	325	4	1,2
6	Produits des industries chimiques ou des industries connexes	2335	22	0,9	2871	88	3,1	3244	55	1,7
7	Résines artificielles et matières plastiques	135	3	2,2	310	3	1,0	419	3	0,7
8	Peaux et cuirs	73	3	4,1	90	2	2,2	116	0	0,0
9	Bois et ouvrages en bois	81	0	0,0	144	0	0,0	175	0	0,0
10	Matières destinées à la fabrication du papier	102	20	19,6	145	23	15,9	181	10	5,5
11	Matières textiles et ouvrages en ces matières	458	11	2,4	975	12	1,2	588	2	0,3
12	Chaussures, coiffures, parapluies	74	1	1,3	78	0	0,0	85	0	0,0
13	Ouvrages, en pierres, plâtre	109	5	4,5	284	4	1,4	262	1	0,4
14	Perles, pierres gemmes ou similaires	33	1	3,0	116	4	3,4	127	0	0,0
15	Métaux communs et ouvrages en ces métaux	408	26	6,3	835	42	5,0	785	29	3,7
16	Machines et appareils	589	30	5,0	1470	193	13,1	1919	219	11,4
17	Matériel de transport	209	0	0,0	356	24	6,7	299	4	1,3
18	Instruments et appareils d'optique, de photographie ou de cinématographie, de mesure	426	62	14,5	621	33	5,3	928	76	8,2
19	Armes et munitions	14	0	0,0	18	0	0,0	18	0	0,0
20	Marchandises et produits divers	153	6	3,9	191	8	4,2	271	4	1,5
21	Objets d'art, de collection ou d'antiquité	6	0	0,0	6	0	0,0	6	0	0,0
	Total	6303	234	3,7	10307	491	4,8	11258	432	3,8

Note: En raison des changements de nomenclature, la portée des consolidations n'est pas strictement comparable d'une année à l'autre. Voir l'appendice technique pour plus de détails.

Source: Bulletin international des douanes, Brésil (1957), Brésil (1979), Brésil (1986); estimations de l'OMC.

Appendice – Tableau 13
Inde: portée des consolidations, par section, pour certaines années

Section	Désignation	1948		1958		1964		1979		1987-1988	
		Nombre de lignes consolidées	Portée des consolidations, en %	Nombre de lignes consolidées	Portée des consolidations, en %	Nombre de lignes consolidées	Portée des consolidations, en %	Nombre de lignes consolidées	Portée des consolidations, en %	Nombre de lignes consolidées	Portée des consolidations, en %
1	Animaux vivants	6	13,6	5	31,2	5	29,4	1	10,0	0	0,0
2	Produits du règne végétal	10	18,9	12	13,3	16	20,8	17	45,9	142	52,2
3	Graisses et huiles animales ou végétales	6	46,2	7	50,0	6	37,5	3	42,9	25	47,2
4	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigres	22	46,8	22	31,9	19	29,2	0	0,0	0	0,0
5	Produits minéraux	3	12,5	4	13,3	4	13,3	3	9,1	3	2,0
6	Produits des industries chimiques ou des industries connexes	26	21,0	21	12,6	18	11,5	19	24,4	60	7,1
7	Résines artificielles et matières plastiques	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
8	Peaux et cuirs	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
9	Bois et ouvrages en bois	1	16,7	3	27,3	2	20,0	0	0,0	0	0,0
10	Matières destinées à la fabrication du papier	2	22,2	3	18,8	3	16,7	0	0,0	0	0,0
11	Matières textiles et ouvrages en ces matières	5	6,5	7	8,3	3	3,8	0	0,0	0	0,0
12	Chaussures, coiffures, parapluies	3	60,0	3	33,3	2	25,0	0	0,0	0	0,0
13	Ouvrages, en pierres, plâtre	2	11,8	3	13,6	3	14,3	0	0,0	0	0,0
14	Perles, pierres gemmes ou similaires	0	0,0	1	6,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
15	Métaux communs et ouvrages en ces métaux	6	5,6	5	2,4	5	3,3	0	0,0	0	0,0
16	Machines et appareils	28	84,8	28	39,4	24	30,0	0	0,0	0	0,0
17	Matériel de transport	3	13,6	7	18,9	13	34,2	0	0,0	0	0,0
18	Instruments et appareils d'optique, de photographie ou de cinématographie, de mesure	3	50,0	4	33,3	4	33,3	1	2,6	0	0,0
19	Armes et munitions	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
20	Marchandises et produits divers	0	0,0	2	10,5	2	11,8	0	0,0	0	0,0
21	Objets d'art, de collection ou d'antiquité	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
22	Articles non dénommés ailleurs	1	100,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0
	Total	127	20,0	137	14,9	130	15,4	44	7,9	230	4,4

Note: En raison des changements de nomenclature, la portée des consolidations n'est pas strictement comparable d'une année à l'autre. Voir l'appendice technique pour plus de détails.

Source: Bulletin international des douanes, Inde(1948), Inde (1957), Inde (1964), Inde (1979), Inde (1987); estimations de l'OMC.

Appendice – Tableau 14
Argentine: portée des consolidations, par section, pour certaines années

Section	Désignation	1967		
		Nombre total de lignes	Nombre de lignes consolidées	Portée des consolidations, en %
1	Animaux vivants	100	23	23,0
2	Produits du règne végétal	262	11	4,2
3	Graisses et huiles animales ou végétales	42	2	4,8
4	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigres	85	9	10,6
5	Produits minéraux	157	8	5,1
6	Produits des industries chimiques ou des industries connexes	2689	82	3,1
7	Résines artificielles et matières plastiques	257	1	0,4
8	Peaux et cuirs	26	0	0,0
9	Bois et ouvrages en bois	155	0	0,0
10	Matières destinées à la fabrication du papier	110	13	11,8
11	Matières textiles et ouvrages en ces matières	244	5	2,1
12	Chaussures, coiffures, parapluies	22	0	0,0
13	Ouvrages, en pierres, plâtre	114	3	2,6
14	Perles, pierres gemmes ou similaires	35	0	0,0
15	Métaux communs et ouvrages en ces métaux	535	34	6,4
16	Machines et appareils	1373	124	9,0
17	Matériel de transport	141	17	12,1
18	Instruments et appareils d'optique, de photographie ou de cinématographie, de mesure	427	39	9,1
19	Armes et munitions	12	0	0,0
20	Marchandises et produits divers	59	6	10,2
21	Objets d'art, de collection ou d'antiquité	8	0	0,0
	Total	6853	377	5,5

Source: Bulletin international des douanes, Argentine (1967); estimations de l'OMC.

Appendice – Tableau 15
Recours à l'article XVIII:B, de 1959 à aujourd'hui

Argentine	1972 – 1978
	1986 – 1991
Bangladesh	1974 – 2008
Brésil	1962 – 1971
	1976 – 1991
Chili	1961 – 1980
Colombie	1981 – 1992
Égypte	1963 – 1995
Ghana	1959 – 1989
Inde	1960 – 1997
Indonésie	1960 – 1979
Corée	1969 – 1989
Nigéria	1985 – 1998
Pakistan	1960 – 2002
Philippines	1980 – 1995
Pérou	1968 – 1991
Sri Lanka	1960 – 1998
Tunisie	1967 – 1997

Source: Secrétariat de l'OMC.

3. ÉVOLUTION DES PROCÉDURES DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS: RENFORCEMENT DE LA PRIMAUTÉ DU DROIT

Nombreux sont ceux qui considèrent le nouveau mécanisme de règlement des différends comme le fleuron de l'OMC. De plus en plus souvent engorgé dans les dernières années du GATT, le dispositif de règlement des différends du GATT a été profondément révisé pendant le Cycle d'Uruguay et a donné naissance au système de règlement des différends de l'OMC, lequel connaît depuis dix ans un succès croissant auprès des Membres (pays développés et pays en développement). Bien qu'ils se soient dits raisonnablement satisfaits du fonctionnement du nouveau système, les Membres de l'OMC ont aussi reconnu que des aspects de ce système pourraient peut-être être précisés et améliorés, dans des domaines tels que la participation des pays en développement, les procédures juridiques et la mise en œuvre des décisions. La présente sous-section s'ouvre sur un aperçu de l'évolution du règlement des différends dans le cadre du GATT et de l'OMC. Elle donnera ensuite une analyse des résultats actuels du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, pour conclure par une synthèse des diverses propositions faites par des juristes spécialistes de l'OMC pour améliorer le système.

a) Aperçu historique du règlement des différends dans le cadre du GATT et de l'OMC

Malgré son manque de rigueur juridique, le système de règlement des différends a plutôt bien fonctionné pendant les premières années du GATT. Au cours des dernières années, cependant, les parties contractantes qui faisaient l'objet de plaintes dans le cadre du système ont pu utiliser diverses techniques procédurales découlant de la règle du consensus positif, base de fonctionnement du mécanisme, pour bloquer l'établissement de groupes spéciaux ou l'adoption des rapports de groupes spéciaux, ce qui a souvent beaucoup retardé l'instruction des plaintes ou, lorsque celles-ci avaient été instruites et que des décisions avaient été rendues, l'effet juridique donné à ces décisions. Cet état de choses insatisfaisant a conduit à la négociation du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC, qui a codifié et considérablement amélioré le système de règlement des différends du GATT, qui avait oscillé entre les solutions juridiques et diplomatiques. Le Mémorandum d'accord a permis aux parties en litige de s'orienter vers un règlement fondé sur des règles plutôt que sur des rapports de force. En examinant l'histoire du règlement des différends dans le cadre du GATT et de l'OMC, nous décrirons les procédures et les instruments utilisés pour régler les différends, en expliquant pourquoi le système a mieux fonctionné à certaines époques qu'à d'autres. Nous dégagerons en outre les insuffisances du système de règlement des différends du GATT qui ont conduit à sa remise à plat lors du Cycle d'Uruguay.

i) Règlement des différends dans le cadre du GATT (1948-1994)

Règlement des différends au début du GATT

La question du règlement des différends commerciaux, que ce soit par la voie diplomatique ou juridique, avait fait l'objet de débats bien avant la naissance du GATT. Le premier projet de travail de charte de l'OIC (« proposition de charte ») – présenté par les États-Unis – prévoyait une procédure juridique rigoureuse comprenant le droit de faire appel auprès de la Cour internationale de Justice (CIJ). Cependant, les parties aux négociations sur l'OIC n'étaient pas prêtes à abandonner toute autorité juridique en matière de règlement des différends à des experts indépendants. Il a donc été proposé que les appels auprès de la CIJ revêtent exclusivement la forme de demandes d'avis consultatif adressées par l'ensemble des membres de l'OIC. Les parties n'auraient pas comparu en tant que parties au différend et, par conséquent, n'auraient pas pu faire l'objet d'un jugement de la Cour (Jackson, 1969). Un large consensus s'était dégagé pour estimer que si la CIJ devait intervenir, c'était pour aider à trouver une solution diplomatique. D'autres acteurs importants, comme le Royaume-Uni, estimaient que plutôt qu'être traités sur un plan purement juridique, les éventuels différends nécessiteraient aussi une évaluation économique, de sorte qu'ils devraient en fin de compte rester du ressort des membres de l'OIC (Hudec, 1990). Finalement, la structure juridique formelle de la Charte a été considérablement modifiée pour tenir compte des

exigences politiques en matière de flexibilité. Comme dans le cas du GATT, sa principale disposition concernant les différends était une clause relative à l'annulation ou à la réduction d'avantages.

Compte tenu du caractère provisoire du GATT (les négociations sur l'OIC se poursuivaient toujours, voir la sous-section 4) et du petit nombre de membres, attachés aux mêmes principes, qui le composait, la procédure de règlement rudimentaire liée à l'annulation et à la réduction d'avantages (reprise telle quelle du projet de charte de l'OIC) était jugée plus qu'appropriée (Jackson et al., 1995). Bien que formulé en termes vagues, l'article XXIII du GATT permettait de rendre des décisions formelles, de demander des mesures correctives et, en dernier ressort, de prendre des contre-mesures économiques. Aucune référence n'était faite à d'autres dispositions du projet de charte de l'OIC en matière de règlement des différends, en raison de leur caractère de « mécanisme juridique d'une organisation formelle » (Hudec, 1990 : 53).[145] Le fonctionnement du système de règlement des différends du GATT a été mis à l'épreuve d'entrée de jeu. Le premier différend bilatéral (*Cuba – Taxes consulaires*), qui portait sur la question de savoir si l'article premier s'appliquait aux taxes consulaires, s'est conclu par une décision positive du Président des Parties Contractantes, sans qu'il ait été fait référence à l'article XXIII du GATT.[146] Une telle procédure improvisée, fondée sur le prestige personnel du Président, ne s'est répétée qu'une seule fois.[147]

Au cours des années suivantes, les plaintes ont été portées devant des « groupes de travail » comprenant les parties au différend (qui devaient consentir à toute décision prise), quelques partisans et un certain nombre de pays neutres. Si un certain nombre d'affaires ont été réglées avec succès[148], il n'a pas toujours été possible de trouver un accord, les parties au différend exerçant des pressions sur d'autres pays pour obtenir leur soutien.[149] Il a fallu attendre 1952 (et l'échec de l'OIC) pour que cette procédure subisse des modifications subtiles mais importantes. À la septième session des Parties Contractantes, le Président a proposé d'instituer un groupe de travail unique pour traiter l'ensemble des plaintes inscrites à l'ordre du jour[150], qui a été dénommé par la suite « sous-groupe des réclamations ».[151] La nouveauté était double : tout d'abord, aucune des parties aux divers différends n'était membre de cet organe. De fait, dans ce cas particulier, les grandes puissances n'avaient même pas pris part à la procédure alors que, d'habitude, elles siégeaient dans les groupes de travail pour garantir l'acceptabilité politique du résultat. Ensuite, si le sous-groupe devait examiner son projet de rapport avec chacune des parties, c'est lui-même qui déterminait les constatations.[152] Les parties n'étaient pas invitées à exposer leurs arguments oralement, mais ceux-ci étaient présentés par écrit, et les membres du sous-groupe (et le Secrétariat) en examineraient ensuite minutieusement la validité juridique. À la dixième session des Parties Contractantes, en 1955, un document du Secrétariat intitulé « Utilité de recourir plus souvent à des groupes spéciaux » a formalisé la procédure

145 À titre de rappel, le GATT était un accord conclu entre les puissances commerciales de l'époque, qui cherchaient à réduire les droits de douane entre eux avant même l'entrée en vigueur de l'OIC. Pour éviter de longues procédures de ratification aux États-Unis et dans un certain nombre d'autres pays, il importait que les obligations juridiques énoncées dans le GATT soient limitées au commerce et applicables uniquement à titre « provisoire » et « dans toute la mesure compatible avec la législation en vigueur » (Hudec, 1990 : 51 ; voir en particulier les références citées dans la note de bas de page 8).

146 GATT/CP.2/SR.11 ; voir aussi GATT/CP.2/9. Les archives numériques des documents du GATT peuvent être consultées à l'adresse suivante : http ://www.wto.org/french/docs_f/gattdocs_f.htm.

147 GATT/CP.2/SR.11.

148 Certaines d'entre elles ont été inscrites à l'ordre du jour avant l'achèvement des consultations bilatérales, ce qui porte Hudec (1990) à croire que l'ouverture d'une procédure de règlement des différends était un acte « diplomatique » normal.

149 Par exemple, à la quatrième session tenue en 1950, dans un différend engagé par le Chili où il était fait cette fois explicitement référence à l'article XXIII du GATT, l'Australie a manifesté par écrit son opposition au rapport du Groupe de travail (rédigé par le Secrétariat) et est intervenue auprès des parties contractantes pour qu'elles le rejettent. Un groupe de pression s'est créé en réaction pour « souligner l'importance de ne pas assujettir de telles décisions à un examen politique devant l'ensemble des membres du GATT » (Hudec, 1990 : 79). L'Australie a finalement cédé, permettant aux parties contractantes d'approuver le rapport (Jackson, 1969). Avec cette affaire, bien que la dimension diplomatique soit restée prépondérante, le système de règlement des différends du GATT a franchi une première étape vers le règlement par un tiers. Voir Les subventions australiennes aux importations de sulfate d'ammonium (GATT/CP.3/61 et GATT/CP.4/23) ; voir aussi GATT/CP.4/SR.15 et GATT/CP.4/SR.21.

150 SR.7/5.

151 SR.7/7.

152 Comme le relève Hudec (1990 : 86), « le terme « sous-groupe » … évoquait l'idée de décisions impartiales et non politiques prises par des personnes agissant à titre personnel ».

des groupes spéciaux.[153] L'adoption de cette nouvelle procédure a bien amorcé la « judiciarisation » du règlement des différends (Petersmann, 1997b).[154]

Malgré ce changement, la procédure de règlement des différends est restée assez informelle. Le libellé des décisions était caractérisé par un « flou diplomatique insaisissable » (Hudec, 1993 : 12). Le plus souvent, elles étaient favorables au plaignant et, malgré une vive opposition des défendeurs, elles étaient généralement acceptées. Dans les premiers temps du GATT, le principal outil de mise en conformité était la pression exercée par les parties contractantes, dont la cohésion et le nombre limité étaient généralement un gage d'efficacité. Chacun avait encore à l'esprit les expériences désastreuses de la confrontation commerciale pendant l'entre-deux guerres (voir la section B.1) ainsi que l'échec du projet de créer une organisation internationale plus grande et plus formelle régissant le commerce. En dépit d'une approche de plus en plus légaliste, le règlement des différends n'a pas perdu son caractère de « négociation » et dépendait dans une large mesure de la coopération de la partie défenderesse. Les décisions des groupes spéciaux consistaient essentiellement à donner au gouvernement perdant des arguments additionnels susceptibles d'être utilisés sur le plan national pour justifier un changement de politique devant l'opinion publique.

Des mesures de rétorsion n'ont été autorisées que dans une seule affaire.[155] Les contre-mesures appliquées étaient « suffisamment légères pour éviter toute accusation de réaction excessive et néanmoins suffisamment importantes pour attirer l'attention voulue de la part du public. … Il ne s'agissait pas de sanctionner mais de faire passer un message » (Hudec, 1990 : 195-196). Il est intéressant de relever que pendant des années, les mesures incriminées n'ont pas été supprimées et que le plaignant (les Pays-Bas) a régulièrement obtenu des prorogations pour continuer à maintenir son contingentement à titre de rétorsion. À l'époque, un manquement persistant aux obligations assorti de contre-mesures n'était pas chose inhabituelle (Jackson, 1967). À plusieurs reprises, des pays avaient retiré unilatéralement des concessions en réponse à ce qu'ils considéraient être une utilisation abusive des diverses exemptions prévues aux articles XIX et XXVIII du GATT[156], bien qu'il faille reconnaître que contrairement à l'article XXIII, ces deux articles autorisaient le rééquilibrage unilatéral des concessions. Les « sanctions » étaient considérées non pas tant comme des actes hostiles visant à contraindre un pays à se mettre en conformité que comme un moyen permettant de rétablir l'équilibre des concessions réciproques de manière diplomatique mais ferme.

« Antijudiciarisation » – Les années 60 marquent un déclin du règlement des différends dans le cadre du GATT

Les activités de règlement des différends dans le cadre du GATT ont fortement reculé dans les années 60. La création de la CEE en 1958 a obligé ses membres – qui étaient auparavant de grands utilisateurs des procédures du GATT (voir la sous-section 2.b) – à parler d'une seule voix au GATT, et à régler entre eux les différends qui les opposaient.[157] De plus, un examen du régime commercial de la CEE effectué par les Parties Contractantes a fait apparaître un certain nombre de problèmes politiquement sensibles qu'il était difficile de résoudre par le recours à une procédure contentieuse. En particulier, les CE souhaitaient

153 L/392/Rev.1.

154 Au cours des années suivantes, des « groupes de travail » ont encore été institués dans certains cas en raison des sensibilités politiques internes de l'une des parties sur la question du renoncement au pouvoir de prise de décisions, ou simplement parce qu'un représentant du pays plaignant était membre du sous-groupe des réclamations. Voir, par exemple, le document SR.7/10 au sujet du différend Produits laitiers – Restrictions appliquées par les États-Unis (plainte des Pays-Bas).

155 SR.7/16. Les deux parties ont présenté des statistiques extrêmement hypothétiques à l'appui de leurs allégations concernant le montant approprié du dédommagement. Le Groupe spécial s'est accordé sur une solution de compromis qui a été facilement acceptée par les deux parties, sans autre justification. Voir L/61.

156 Voir, par exemple, L/57.

157 Selon Hudec (1990 : 236), « la facilité et la légitimité de la procédure de règlement des différends semblaient dépendre dans une large mesure de sa dynamique – de la fréquence à laquelle il y était recouru et du fait que les parties y avaient déjà participé ».

disposer d'une plus grande latitude pour négocier avec leur secteur agricole et préserver des relations préférentielles avec leurs anciennes colonies, notamment dans le cadre de leurs accords d'association. À la douzième session, en 1958, elles ont réussi à convaincre les Parties Contractantes de l'utilité d'approfondir l'étude de ces questions pour rechercher des « solutions pratiques ... en abandonnant provisoirement le terrain juridique » (IBDD, Supplément n° 7, 1959 : 74).

La tolérance du nouveau régime commercial communautaire par les parties contractantes a été mise à l'épreuve lorsque les CE ont adopté les prélèvements variables dans le cadre de leur politique agricole commune (PAC). Puisque la question des droits de douane fluctuants avait aussi été soulevée lors de renégociations tarifaires au titre de l'article XXVIII du GATT, après la création de la CEE, les CE ont offert à nouveau des consolidations tarifaires à des niveaux moins élevés pour d'autres produits ne faisant pas l'objet des nouveaux prélèvements variables. Cependant, les États-Unis ont rejeté toute forme de compensation autre que des consolidations des taux plafonds applicables aux produits mêmes qui étaient soumis à des droits variables, mais en vain. L'absence d'accord sur une compensation appropriée a finalement donné aux États-Unis le droit de retirer des concessions pour un montant équivalent (c'est-à-dire de prendre des mesures de rétorsion) sans autre examen juridique. L'incapacité de s'accorder sur le montant approprié a finalement débouché sur l'établissement d'un groupe spécial, qui a fixé un dédommagement à titre de rétorsion d'un montant se situant quelque part entre ceux que les parties en litige avaient proposés.[158] Là encore, la rétorsion n'a pas entraîné de modification importante des mesures incriminées (Jackson, 1969). De nouveaux progrès ont été réalisés par les CE et les États-Unis sur les questions agricoles en marge des Négociations Kennedy, quand les deux parties se sont mises d'accord sur des normes relatives à l'écoulement des excédents et sur un ensemble de prix à l'exportation.[159] Les parties contractantes ont donc fini par tolérer la PAC sans en contester aucunement sur le plan juridique les éléments fondamentaux, notamment les mesures controversées de protection des importations (Sampson et Snape, 1980).

L'éventail d'accords préférentiels conclus entre les CE et leurs anciennes colonies (voir la sous-section 4), de même que la conclusion d'autres accords commerciaux tels que l'Association européenne de libre-échange (AELE) ou l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE), ont renforcé les tendances « antilégalistes ». Cette évolution a coïncidé en outre avec une aspiration de la part des pays en développement eux-mêmes à disposer d'une liberté accrue pour déroger à leurs propres obligations dans le cadre du GATT. Après l'accession à l'indépendance d'un grand nombre d'anciennes colonies, les pays en développement ont commencé à représenter une force considérable au sein du GATT.[160] Cependant, leurs demandes d'exemptions spéciales à l'intention des pays en développement (qui remontaient aux négociations sur l'OIC) s'accompagnaient de revendications pour que les pays développés respectent mieux les obligations qui leur incombaient.

Cette attitude a trouvé sa meilleure illustration dans la plainte déposée par l'Uruguay contre 15 pays développés, qui énumérait toutes les mesures non tarifaires prises par ces pays qui entravaient les exportations uruguayennes.[161] Toutefois, plutôt que de viser une décision précise ayant pour objet de régler un différend, la plainte de l'Uruguay constituait un geste politique destiné à attirer l'attention du public sur la détérioration de la situation commerciale des pays en développement (Jackson, 1969). Soucieux d'éviter une confrontation directe avec ses grands partenaires commerciaux, l'Uruguay s'est abstenu de présenter des arguments juridiques au sujet de la non-conformité des mesures incriminées avec les règles du GATT et de fournir des éléments de preuve concernant le préjudice commercial subi. En revanche, il a demandé au Groupe spécial de déterminer si l'adoption de mesures de rétorsion devrait être autorisée, cherchant ainsi à « placer le GATT dans le rôle d'un ministère public » (Hudec : 1990 : 242). Le Groupe spécial s'est abstenu de le faire. Au cours des Négociations Kennedy, l'Uruguay (avec le Brésil) a continué de défendre l'idée de faire

158 L/2088, « Groupe spécial de la volaille », affaire connue aussi sous le nom de « guerre des poulets ».

159 Voir, par exemple, l'Arrangement concernant certains produits laitiers (IBDD, Supplément n° 17, 1970 : 5-12).

160 En l'espace d'une décennie, le nombre des pays en développement a plus que triplé. Alors qu'il y avait, en 1960, 21 pays développés et 16 pays en développement, ces chiffres sont passés respectivement à 25 et 52 en 1970. Voir la sous-section 4.a.

161 Voir L/1647 et L/1662 pour les communications de l'Uruguay ; voir IBDD, Supplément n° 11 (1963) : 98-156 pour la décision du Groupe spécial ; voir IBDD, Supplément n° 13 (1965) : 36-45 pour l'examen de la mise en conformité effectué par le Groupe spécial.

jouer en quelque sorte au GATT le rôle d'un procureur général qui engagerait des poursuites au nom des pays en développement, ainsi que l'idée de renforcer les mesures correctives disponibles (demandant, entre autres, une compensation financière et le droit de prendre des mesures de rétorsion collectives).[162] Aucune de ces propositions n'a abouti.[163]

Après la plainte de l'Uruguay et les propositions de réforme « radicales » de l'article XXIII du GATT, le règlement des différends du GATT a été de plus en plus associé à une affirmation plus énergique des doléances des pays en développement à l'encontre du système commercial du GATT, ce qui a été compensé, cependant, par la volonté des pays développés de préserver une application plus souple des règles du GATT et de résoudre leurs difficultés par la voie diplomatique. L'arrivée de nouvelles parties contractantes en développement rapide, comme le Japon, avait, elle aussi, modifié la répartition des membres du GATT et les exportations croissantes de ces pays ont commencé à avoir des conséquences économiques qui ont suscité de nouvelles formes de protectionnisme (« mesures d'autolimitation des exportations ») qui ne semblaient pas relever du champ d'application des obligations prévues par le GATT. Des mesures commerciales juridiquement douteuses se sont donc infiltrées dans le système commercial du GATT. Quand elles étaient critiquées pour certaines de ces pratiques, les parties contractantes pouvaient à leur tour signaler des mesures analogues appliquées ailleurs ou rattacher la question à un problème plus vaste qui appelait une solution globale.[164] Face à ce risque croissant de grave conflit économique, on en est venu à considérer que vouloir faire respecter strictement les règles du GATT était un acte hostile qui ne tenait pas compte des réalités économiques et à penser plutôt que ce qui était nécessaire, c'était d'adopter une approche plus progressive pour assurer le respect des obligations. Après quelques affaires conflictuelles (dont la « guerre des poulets » entre les États-Unis et les CE et la plainte de vaste portée de l'Uruguay), les activités de règlement des différends ont presque complètement cessé entre 1963 et 1969. Les deux grands cycles de négociations commerciales des années 60 (voir la sous-section 1) ont certainement accentué ce déclin. Pendant cette période, les parties contractantes ont préféré chercher à résoudre les conflits commerciaux par la négociation, afin de ne pas envenimer les choses en se lançant dans un règlement des différends en bonne et due forme.

Dans cet esprit, d'autres tentatives faites par des pays en développement à la fin des années 60 pour mettre en place une sorte de procédure de groupe spécial automatique ont elles aussi fait long feu.[165] En 1971, au lieu d'un ministère public, les Parties Contractantes sont convenues d'instituer le « Groupe des Trois », composé du Président des Parties Contractantes, du Président du Conseil et du Président du Comité du commerce et du développement. Ce groupe a été chargé d'identifier les restrictions au commerce apparemment injustifiées qui lésaient les pays en développement et de formuler des propositions pour leur suppression.[166] Plutôt que d'engager des procédures de groupe spécial, ce type d'organe de « surveillance » était censé dénoncer (et mettre dans l'embarras) des pays spécifiques, tout en gardant la souplesse nécessaire pour agir en tant que médiateur potentiel et pouvoir s'entremettre pour faire accepter une solution moins conflictuelle.[167]

Retour du règlement des différends formel à partir des années 70

Alors que les principaux tenants d'une approche plus « légaliste » (États-Unis et principaux pays en développement) avaient accepté la tendance à recourir à des moyens plus informels et « diplomatiques »

162 COM.TD/F/W.1.

163 Voir IBDD (1966) : 19-21 en ce qui concerne les modifications des procédures d'application de l'article XXIII du GATT adoptées à la fin des Négociations Kennedy. Au moins dans le cas des plaintes des pays en développement, et, après épuisement des diverses procédures de consultation, « le Conseil procéder[a] à la constitution d'une commission d'experts » (paragraphe 5). Il était donc impossible d'empêcher l'établissement d'un groupe spécial dans ces cas.

164 Voir, par exemple, les documents SR.24/10 et SR.24/14 pour un examen de la proposition de la Nouvelle-Zélande concernant des dérogations aux restrictions résiduelles appliquées pour des raisons de balance des paiements.

165 COM.TD/W/68 et COM.TD/W/116.

166 IBDD, Supplément n° 18 (1972) : 75-94.

167 IBDD, Supplément n° 19 (1973) : 33-51. Le Groupe des Trois a exercé ses activités entre 1971 et 1973. En 1974, les questions qu'il traitait ont été englobées dans le mandat de négociation du Tokyo Round et ses travaux ont été suspendus. Voir COM.TD/W/219.

pour traiter les problèmes commerciaux dans les années 60, ce n'est qu'au début des années 70, à la faveur de circonstances internes aux États-Unis, que le règlement des différends dans le cadre du GATT a fait un retour en force. Face à la dégradation des conditions économiques, notamment au premier déficit du commerce des marchandises enregistré par les États-Unis depuis la Seconde Guerre mondiale en 1971 (qui a aussi entraîné l'abandon de la convertibilité du dollar en or), le Congrès des États-Unis a porté une attention accrue à la politique économique internationale, y compris le commerce. Un examen des restrictions au commerce international mené par le Congrès a suscité de nombreuses critiques quant à l'»inefficacité» du GATT (Hudec, 1990: 251). Parallèlement, l'administration des États-Unis était en quête d'un nouveau pouvoir de négociation à l'approche du Tokyo Round. Pour montrer sa détermination, elle a déposé un certain nombre de plaintes auprès du GATT et, surtout, a fait part de son intention d'exercer son droit de rétorsion à l'encontre de restrictions à l'importation appliquées par la France qui étaient toujours en vigueur bien qu'ayant été déclarées illicites par un Groupe spécial en 1962.[168] Les CE, qui étaient la cible de la plupart des plaintes des États-Unis, ont riposté en mettant en cause les incitations fiscales prévues au titre de la législation des États-Unis concernant les sociétés américaines de vente à l'étranger (DISC), au motif qu'elles contreviendraient aux règles relatives aux subventions énoncées à l'article XVI du GATT. Peu après, les États-Unis ont déposé une plainte contre les mesures fiscales appliquées par plusieurs pays membres des CE. Pendant plus de deux ans, les deux parties n'ont pu parvenir à un accord sur la composition du groupe spécial.[169] Ces faits, couplés à une irritation persistante provoquée par des politiques agricoles libres de toute entrave et par la multiplication d'accords préférentiels conclus par les CE, ont conduit les États-Unis à demander un renforcement de la procédure de règlement des différends, y compris une amélioration du droit de rétorsion (Hudec, 1993).

Cependant, ce sont les nouveaux «codes» régissant les diverses mesures non tarifaires adoptés lors du Tokyo Round qui ont donné un nouvel élan à la reconstruction du système juridique du GATT. Eu égard à l'accroissement des obligations et à la complexité des questions, il était nécessaire de disposer d'un mécanisme d'exécution crédible. Une remise à plat du système de règlement des différends du GATT a ainsi été entreprise, et chaque code contenait son propre ensemble de procédures, plus élaboré. Surtout, après l'expérience du différend relatif au régime DISC, le nouveau Code des subventions interdisait désormais au défendeur de bloquer l'établissement d'un groupe spécial.[170] Les autres codes contenaient un libellé analogue, quoique moins strict (Hudec, 1980). Toutefois, le nouveau cadre général ne prévoyait pas le droit à l'établissement d'un groupe spécial.[171] Il a néanmoins confirmé un certain nombre de pratiques établies, telles que la décision rendue par un tiers, et a réglé diverses questions de procédure, en fixant notamment des délais approximatifs pour les diverses phases d'un différend.

Le nombre croissant de plaintes déposées durant les années 80, leur complexité juridique et celle des éléments de preuve présentés (comme le préfigurait déjà le différend sur le régime DISC) ont conduit le Secrétariat à créer un «bureau des affaires juridiques» en 1981.[172] Les limites des procédures établies n'ont toutefois pas tardé à devenir évidentes, alors que s'intensifiaient les critiques à l'encontre de la PAC. À plusieurs reprises, le groupe spécial a éprouvé des difficultés à interpréter des notions juridiques, à traiter le grand nombre d'éléments de preuve présentés par les parties et, en définitive, à prendre une décision.[173]

---

168 L/3744.

169 Il est intéressant de noter que les deux parties avaient accepté que des experts fiscaux extérieurs fassent partie du groupe spécial en raison de la complexité de l'affaire, reconnaissant ainsi implicitement la nécessité d'un règlement par un tiers. Voir Hudec (1990): 260-261.

170 L'automaticité de l'établissement d'un groupe spécial a été conçue sur le modèle des procédures spéciales de 1966 applicables aux pays en développement. Voir les IBDD (1966). La possibilité de bloquer l'établissement d'un groupe spécial continue d'être prévue par de nombreux accords de libre-échange bilatéraux ou régionaux, y compris des accords récents tels que ceux qui ont été conclus par l'Australie avec Singapour et la Thaïlande (Fink et Molinuevo, 2007). Cette possibilité est également prévue dans l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et des pays méditerranéens, qui doit entrer en vigueur en 2010 (Ramírez Robles, 2006).

171 L/4907 dans IBDD, Supplément n° 26: 231-240; voir en particulier le paragraphe 6 ii).

172 Il a fallu attendre jusqu'en 1983 pour qu'il devienne plus ou moins opérationnel. Voir Hudec (1993).

173 Par exemple, en voulant interpréter la notion de «part équitable» dans les différends relatifs aux subventions, le groupe spécial a eu du mal à établir, à partir des données dont il disposait, un lien de causalité entre les subventions et l'accroissement des parts de marché. Voir, par exemple, l'affaire *Communautés européennes – Restitutions à l'exportation de sucre*, L/4833 dans IBDD, Supplément n° 26 (1980): 317-350.

C'est ainsi que, de plus en plus souvent, les parties ont été déçues par le résultat de la procédure de groupe spécial. Dans un cas, les États-Unis ont même proposé de « retirer leur plainte contre l'annulation de cette décision » (Hudec, 1993 : 136).[174] Même pendant la seconde moitié de la décennie, caractérisée par une gestion plus efficace du nombre croissant d'affaires et par des décisions juridiquement plus cohérentes, il était fréquent que la partie convaincue d'avoir manqué à ses obligations continue de bloquer l'adoption de décisions portant sur des questions sensibles. À la réunion ministérielle de 1982, les CE n'ont pas été loin d'accepter le principe du « consensus moins deux » (Hudec, 1993). Les recommandations sur le règlement des différends qui ont finalement été adoptées visaient à accélérer la procédure et à la rendre plus efficace, invitant notamment les groupes spéciaux à formuler des décisions et recommandations claires.[175] En raison d'une insatisfaction croissante face à des obligations découlant de l'incapacité du GATT de faire respecter les règles, des menaces de représailles unilatérales ont été brandies, notamment par les États-Unis, qui ont invoqué la procédure au titre de l'article 301 autorisant les particuliers à déposer des plaintes en cas d'obstacles au commerce extérieur, auxquelles l'administration était tenue de répondre (Sykes, 1992). Tout en risquant bien évidemment de susciter des ripostes de la part d'acteurs tout aussi puissants[176], ces mesures non autorisées par le GATT se sont néanmoins révélées très efficaces (Hippler Bello et Holmer, 1990). Elles ont aussi eu pour effet de rappeler aux Parties Contractantes du GATT l'utilité d'un système de règlement des différends efficace dans le cadre du GATT, comme en ont témoigné le nombre croissant de pays qui engageaient des procédures, ainsi que la décision prise lors du Cycle d'Uruguay de consolider les procédures de règlement des différends. De fait, il a été décidé en 1989 d'améliorer les règles et procédures de règlement des différends du GATT dans le cadre des « résultats rapides » convenus par les Ministres à la réunion à mi-parcours de Montréal, tenue en décembre 1988.[177] Tout en précisant les étapes de la procédure pour éviter que celle-ci ne s'interrompe (en conférant par exemple au Directeur général le droit de nommer les membres d'un groupe spécial dans les cas où les parties ne parviendraient pas à se mettre d'accord), cette décision n'a pas modifié l'obligation d'adopter un rapport par consensus et ne contenait qu'une disposition plutôt ambiguë sur le droit des plaignants à obtenir l'établissement d'un groupe spécial.[178]

Le maintien des menaces de sanctions unilatérales a été mis en évidence par l'adoption de la Loi générale de 1988 sur le commerce extérieur et la compétitivité, qui accentuait les pressions exercées sur l'administration des États-Unis pour qu'elle fasse usage de son pouvoir de rétorsion.[179] Pour assujettir de telles mesures à un contrôle multilatéral, les négociateurs du Cycle d'Uruguay ont commencé à insister pour que le système de règlement des différends du GATT fasse l'objet d'une réforme plus profonde. À la réunion ministérielle de Bruxelles tenue en 1990, un projet d'accord a été présenté qui, sous une forme plus élaborée, a ensuite fait partie du « projet Dunkel » de décembre 1991.[180] Le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends qui a été adopté à l'issue du Cycle d'Uruguay dans le cadre de l'engagement unique a incorporé toutes les décisions antérieures du GATT en matière de règlement des différends mais, surtout, a véritablement réformé le système.

174 L/5142 et L/5142/Corr.1, non reproduits dans les IBDD. Le Conseil général s'est contenté de prendre note de cette décision, sans l'adopter. Voir C/M/152.

175 L/5424 dans IBDD, Supplément n° 29 (1983) : 9-24.

176 Par exemple, lorsque le Portugal a adopté des contingents pour les céréales et les fèves de soja dans le cadre de la PAC lors de son adhésion aux CE, les États-Unis ont imposé sur les exportations communautaires un contingent non restrictif tant que les restrictions portugaises ne réduisaient pas le volume des exportations des États-Unis. En réponse, les CE ont assujetti un certain nombre d'exportations des États-Unis à une « surveillance » spéciale, menaçant d'appliquer des mesures analogues si nécessaire. Voir Hudec (1993) : 203-206, en particulier.

177 L/6489 dans IBDD, Supplément n° 36 (1990) : 64-70.

178 Malgré le succès de leurs mesures unilatérales, les États-Unis, qui défendaient de longue date un renforcement du système juridique dans le cadre du GATT, étaient à la tête de ceux qui œuvraient en faveur d'un caractère plus automatique de la procédure de groupe spécial, s'efforçant même de donner de la décision de 1990 une interprétation dans ce sens. Voir, par exemple, C/M/248 et C/M/249.

179 Public Law 100-418.

180 MTN.TNCW/35 et MTN.TNC/W/FA : S.1-S.23.

ii) Le mécanisme de règlement des différends de l'OMC – de 1995 à nos jours

Le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC (Mémorandum d'accord), qui prévoyait un ensemble unifié de règles, est devenu applicable à tous les Accords de l'OMC, même si certains d'entre eux comportent des dispositions spéciales et additionnelles relatives au règlement des différends.[181] Tout en renforçant la « judiciarisation » et la « dépolitisation » de la procédure (Esserman et Howse, 2003), il n'en continuait pas moins à s'appuyer sur des éléments tant politiques que juridiques (Petersmann, 1997a). Si des procédures diplomatiques, telles que les consultations, doivent obligatoirement précéder l'établissement d'un groupe spécial, d'autres, telles que les bons offices et la médiation, sont des solutions facultatives laissées à la décision des parties. Les éléments juridictionnels ont été clairement renforcés. En particulier, le droit à l'établissement d'un groupe spécial a été expressément affirmé. Une demande d'établissement d'un groupe spécial présentée à l'ORD ne peut être bloquée qu'une fois, mais doit être acceptée quand elle est présentée pour la seconde fois. De la même façon, en vertu de l'article 23 du Mémorandum d'accord, tous les différends liés au commerce doivent être réglés conformément au Mémorandum d'accord, ce qui exclut la possibilité d'user de représailles unilatérales comme celles qui avaient contribué à ces réformes. Le Mémorandum d'accord codifie un certain nombre de pratiques du GATT, telles que la composition d'un groupe spécial, son mandat, les délais, les procédures applicables en cas de pluralité des plaignants, et l'intervention de tierces parties, tout en introduisant de nouvelles procédures, telles que le réexamen intérimaire des rapports de groupes spéciaux. Par ailleurs, il énonce plus en détail d'autres procédures, dont le droit des groupes spéciaux de demander auprès de toute source appropriée des renseignements en plus de ceux qui sont fournis par les parties en litige, y compris le droit de demander des rapports à des groupes d'experts (Petersmann, 1997b).

Peut-être les caractéristiques les plus importantes du mécanisme de règlement des différends de l'OMC sont-elles d'ordre institutionnel, à savoir la quasi-automaticité de la prise de décisions de l'Organe de règlement des différends (ORD) (par consensus « inverse » ou « négatif », ce qui empêche la partie perdante de s'opposer à l'adoption du rapport), et l'établissement de l'Organe d'appel en tant qu'organe permanent de réexamen juridique. Ces deux innovations sont liées : en renonçant à leur pouvoir de s'opposer à des décisions qu'ils jugent entachées d'erreur, les Membres de l'OMC ont gagné la possibilité de faire appel devant un organe de réexamen de points d'interprétation du droit. Les décisions de l'Organe d'appel sont censées être rendues à brève échéance (60 à 90 jours) et ont force obligatoire, sauf si elles sont annulées par consensus. Les parties peuvent, à tout moment, demander un arbitrage volontaire ou régler un différend au niveau bilatéral. Dans ces cas, toutefois, il faut que de tels règlements ou décisions soient notifiés à l'OMC et soient compatibles avec les règles de l'OMC. En outre, ils peuvent être contestés par des Membres tiers – ce qui confirme une nouvelle fois l'accent mis sur le contrôle multilatéral.

Les procédures de mise en œuvre des décisions ont, elles aussi, été simplifiées et conçues de manière à ne pas être bloquées par la partie convaincue d'infraction. Si le Membre défendeur a adopté une mesure corrective, une décision distincte peut être demandée (qui doit être rendue dans un délai de 90 jours) sur le point de savoir si ces mesures satisfont aux recommandations formulées par le groupe spécial ou l'Organe d'appel et adoptées par l'ORD. Si le Membre qui a fait l'objet d'une décision défavorable ne se met pas en conformité à l'expiration d'un délai raisonnable (déterminé par arbitrage contraignant en cas de désaccord des parties), un délai de 20 jours est accordé pendant lequel une compensation volontaire peut être négociée. En l'absence d'accord, avec l'autorisation préalable de l'ORD, des mesures de rétorsion peuvent être prises dix jours plus tard. L'ampleur de ces mesures peut être réglée par arbitrage devant l'OMC et doit être équivalente au dommage économique et à la perte d'avantages commerciaux causés. Toute mesure de compensation ou de rétorsion est réputée temporaire, en attendant que la décision soit pleinement respectée.

Pour évaluer les résultats de ces réformes, les Ministres étaient convenus, dans leur Déclaration de 1994, de réexaminer le Mémorandum d'accord dans les quatre années suivantes. Lorsque ce réexamen

[181] Voir l'article II:2 de l'Accord sur l'OMC et l'article 1:2 du Mémorandum d'accord.

a été lancé, fin 1997, la grande majorité des Membres s'est déclarée satisfaite du fonctionnement du système[182], comme le démontrait par ailleurs l'intense activité de règlement des différends au cours des dix premières années d'existence du mécanisme (voir la sous-section suivante). Peu de suggestions d'amélioration ont été formulées au début de la procédure de réexamen, qui a été intégrée dans le Cycle de négociations de Doha à la fin de 2001. Selon Zimmermann (2006), le peu d'empressement mis dans un premier temps à proposer des modifications était dû non seulement au bon fonctionnement du Mémorandum d'accord mais aussi à l'incertitude quant à la façon dont le système réglerait des différends politiquement sensibles, tels que les affaires *CE – Hormones* et *CE – Bananes*.

Les questions de mise en conformité ont fini par occuper une place importante dans ce réexamen, en particulier la question de savoir si, pour que le plaignant puisse demander l'autorisation d'appliquer des contre-mesures, il faut au préalable que les mesures de mise en œuvre soient contestées avec succès au titre de l'article 21 :5 du Mémorandum d'accord (question dite de « chronologie »). En 2002, un arbitrage a autorisé la mesure de rétorsion la plus importante de l'histoire de l'OMC à l'encontre des États-Unis, quand il a été constaté que leur loi de remplacement concernant les sociétés de ventes à l'étranger (FSC) n'était pas conforme aux recommandations de l'ORD[183] et que les CE ont obtenu le droit d'imposer des restrictions à l'importation de produits en provenance des États-Unis à concurrence de 4 milliards de dollars. Les propositions des États-Unis en vue d'une réforme du système de règlement des différends ont commencé à tenir compte du fait que des procédures de plus en plus nombreuses contre les États-Unis aboutissaient, en particulier dans le domaine des mesures commerciales correctives. Les États-Unis ont donc proposé que la flexibilité et le contrôle par les Membres soient renforcés. Par ailleurs, certaines mesures environnementales prises par les États-Unis (*États-Unis – Essence* et *États-Unis – Crevettes*) avaient été contestées auparavant, ce qui a suscité des préoccupations parmi diverses ONG militant pour la défense de l'environnement aux États-Unis.[184] En conséquence, l'OMC est elle aussi devenue la cible de pressions exercées par des ONG pour qu'elle améliore la transparence de ses procédures de règlement des différends. Les propositions en ce sens continuent de susciter l'opposition de certains pays en développement, qui craignent que des pressions excessives ne soient exercées sur les groupes spéciaux pour qu'ils tiennent compte de préoccupations autres que d'ordre commercial. De fait, le mécanisme de règlement des différends a récemment fait la preuve de sa capacité de protéger le droit des Membres de chercher à atteindre d'autres objectifs, par exemple dans les domaines de l'environnement et de la santé, comme en témoignent les affaires *États-Unis – Crevettes (article 21 :5 - Malaisie)* et *CE – Amiante*.

En raison du large éventail des questions abordées, de sa compétence exclusive et du caractère quasi automatique de l'adoption des rapports sur le règlement des différends, le mécanisme de règlement des différends de l'OMC a été considéré par d'aucuns comme la juridiction de droit international la plus puissante (Jackson, 2006).[185] Il a été généralement salué comme une victoire de la primauté de droit sur la politique de coercition bilatérale. De fait, par suite de l'adoption du Mémorandum d'accord, les décisions contraignantes axées sur les règles ont remplacé beaucoup d'éléments « diplomatiques » qui caractérisaient le règlement des différends dans le cadre du GATT, tels que les procédures souples, la mainmise des parties sur la procédure (y compris la possibilité de rejeter les décisions), les solutions de compromis (c'est-à-dire pas de situations gagnant-perdant) ainsi que le recours limité aux techniques juridiques de l'interprétation des traités. Certes, des observateurs déplorent la disparition ou l'amoindrissement de certains éléments, qu'il s'agisse d'éléments de fond tels que des liens plus étroits avec le droit international public (voir les références, dans les premiers temps, à la CIJ) ou d'éléments procéduraux, tels que les fonctions de ministère public exercées dans le cadre de l'institution (comme celles du Groupe des Trois, mentionné

182 WT/DSB/M/42.

183 WT/DS108/AB/RW.

184 Finalement, dans le cadre de la procédure de mise en conformité *États-Unis – Crevettes (article 21 :5 – Malaisie)*, il a été décidé que les États-Unis pouvaient maintenir leur mesure environnementale sous une forme modifiée.

185 Si la plupart des accords de libre-échange régionaux ou bilatéraux prévoient une procédure de règlement des différends, qui suit souvent celle qui est prévue par le Mémorandum d'accord de l'OMC, ils sont peu nombreux à avoir mis en place un cadre institutionnel comparable. Une exception notable est celle du mécanisme de règlement des différends de l'ANASE, qui prévoit un secrétariat indépendant à même de fournir une aide juridique, ainsi qu'un organe d'appel permanent, s'inspirant largement du modèle de l'OMC (Fink et Molinuevo, 2007).

plus haut). Bien que, de toute évidence, il soit possible d'envisager des améliorations[186], il semble que le Mémorandum d'accord ait bien servi les intérêts des Membres au cours des dix premières années compte tenu du nombre de demandes de consultations (plus de 300) et de rapports établis (plus de 140), y compris dans les nouveaux domaines que sont les services et les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Petersmann, 1997b). Avant d'aborder certains défis qu'il reste à relever, mentionnés dans les ouvrages, nous examinerons plus en détail dans la sous-section suivante les principales caractéristiques du recours aux procédures de règlement des différends dans le cadre du GATT et de l'OMC, et nous tenterons d'expliquer les schémas observés.

b) Recours aux procédures de règlement des différends du GATT/de l'OMC et résultats

On a souvent fait observer que le système de règlement des différends du GATT/de l'OMC est surtout utilisé par une poignée de grands pays, en particulier les États-Unis et les CE. Cependant, on constate depuis quelque temps que les pays en développement ont recours de plus en plus souvent au mécanisme de règlement des différends, y compris pour régler des différends entre eux. La présente sous-section donne un aperçu des activités de règlement des différends dans le cadre du GATT et de l'OMC sous l'angle de la participation, de l'objet des différends, des formes de règlement (solutions convenues d'un commun accord, rapports établis) et de la mise en œuvre des décisions/de contre-mesures.[187] Elle contient également des références aux ouvrages qui ont tenté d'expliquer diverses questions touchant le recours aux procédures de règlement des différends du GATT et de l'OMC, comme la décision d'engager une procédure, la probabilité d'obtenir des concessions dans le cadre d'un règlement rapide ou, pour les plaignants, d'obtenir gain de cause, le taux élevé de mise en conformité et le recours limité à la rétorsion jusqu'à présent.

i) Participation aux procédures et objet des différends

Comme nous l'avons vu plus haut, les activités de règlement des différends dans le cadre du GATT avaient connu des hauts et des bas avant d'exploser dans les années 80. Le recours au système est resté très fréquent dans le cadre de l'OMC. Ces variations du nombre de procédures sont liées à l'évolution du GATT ainsi qu'à la situation économique d'une façon plus générale. Il ressort du tableau 16 que le volume des activités était assez élevé pendant les 15 premières années du GATT, avant d'atteindre son niveau le plus bas dans les années 60 et au début des années 70. La diminution brutale des affaires soumises par les CE et les pays en développement (bien que plus nombreux) pendant cette période et l'activité soutenue des États-Unis (à l'origine de 25 plaintes sur 39) témoignent du scepticisme des premiers à l'égard du système formel de règlement des différends et du soutien constant accordé à celui-ci par les

[186] En fait, les propositions présentées dans le cadre des négociations sur le Mémorandum d'accord concernent 25 articles sur les 27 que compte le Mémorandum d'accord.

[187] En ce qui concerne l'OMC, l'ensemble de données établi par Horn et Mavroidis (2006b) porte sur la totalité des 311 procédures engagées devant l'Organisation par le dépôt officiel d'une demande de consultations entre le 1er janvier 1995 et le 31 juillet 2004. Les données relatives à ces différends ont été mises à jour de manière à faire apparaître la situation existant en février 2006. Étant donné que la durée moyenne d'un différend (jusqu'à la distribution du rapport de l'Organe d'appel) est de près de deux ans, selon Horn et Mavroidis (2006a), il est probable que les procédures engagées après cette date soient encore en cours et ne puissent donc pas servir dans une grande partie de l'analyse entreprise ici. Pour des statistiques descriptives plus récentes sur le règlement des différends dans le cadre de l'OMC (nombre de plaintes déposées, Membres déposant des plaintes ou en faisant l'objet, etc.), voir Leitner et Lester (2006). Voir aussi des documents antérieurs, comme Park et Panizzon (2002). Ces documents ne contiennent que des statistiques sommaires. Les ensembles de données correspondants ne sont pas rendus publics et les méthodes de comptage (ce qui constitue une « affaire », par exemple) ainsi que les questions de classification (comment caractériser l'objet d'un différend, par exemple) sont différentes. En ce qui concerne les questions analytiques abordées dans le présent rapport (s'agissant par exemple des types de mesures et de résultats du règlement des différends), les auteurs se sont fiés à la base de données établie par Horn et Mavroidis (2006b), accessible au public et bien documentée, qui permet au lecteur de reproduire des résultats globaux et de vérifier des questions de classification dans des affaires déterminées. La méthode est en outre compatible avec l'analyse des différends portés devant le GATT faite par Reinhardt (1996, 2001), qui est également fondée sur des données accessibles au public.

États-Unis.[188] Les activités de règlement des différends ont fortement augmenté après le Tokyo Round et, surtout, au cours des sept dernières années du GATT, après le réexamen à mi-parcours de 1988. Dans le cadre de l'OMC, le nombre annuel d'affaires traitées est resté relativement stable, l'intervention croissante des pays en développement en tant que plaignants compensant une récente diminution du nombre de procédures engagées par les États-Unis et les CE. Depuis la naissance de l'OMC, les activités de règlement des différends se sont considérablement accrues, le nombre de procédures engagées en moins de dix ans seulement (339) étant presque égale au nombre de celles qui avaient été engagées au cours des 47 années d'existence du GATT (433).

Tableau 16
Nombre total de différends au cours des années, par groupe de pays

	GATT						
	1948-57	1958-67	1968-77	1978-87	1988-94	Total GATT 1948-94	Total OMC 1995-2004
États-Unis	13	10	25	31	37	116	81
CE-15	32	8	4	32	29	105	63
IND	3	13	8	28	26	78	55
DEV	9	23	2	41	57	132	139
PMA	1	1	0	0	0	2	1
Total	58	55	39	132	149	433	339

	OMC										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
États-Unis	8	17	17	11	10	8	1	4	3	2	81
CE-15	2	7	16	16	6	8	1	4	3	0	63
IND	6	8	7	7	7	3	3	10	2	2	55
DEV	14	17	10	8	12	21	19	19	18	1	139
PMA	0	0	0	0	0	0		0	0	1	1
Total	30	49	50	42	35	40	24	37	26	6	339

Notes: Du fait de l'utilisation de différends par paires de pays, il y a plus d'observations que de demandes de consultations en raison de la multiplicité des plaintes. Les affaires soulevées dans le cadre du GATT et résolues conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC sont comptées comme des différends soumis à l'OMC. En raison de l'élargissement des CE de six membres en 1958 à 15 membres en 1995, certaines affaires apparaissent comme des plaintes intra-UE pendant les années du GATT. L'adhésion à l'UE de dix nouveaux pays en 2004 et de deux autres en 2007 n'est pas prise en compte. IND: autres pays industrialisés, c'est-à-dire Australie, Canada, Islande, Japon, Liechtenstein, Norvège, Nouvelle-Zélande, Suisse. PMA: pays les moins avancés selon la classification de l'ONU; DEV: autres pays en développement parties contractantes/Membres.

Source: GATT: Reinhardt (1996), mis à jour par les auteurs; OMC, compilation personnelle d'après Horn et Mavroidis (2006b); les données incluent tous les différends soumis entre le 1er janvier 1995 et le 31 juillet 2004 (DS 1 à 311); pour ces différends, les données ont été mises à jour de façon à inclure les faits intervenus jusqu'en février 2006.

En moyenne, étant donné leur poids dans les échanges internationaux, les CE et les États-Unis ont été parties à la majorité des différends tant à l'époque du GATT que depuis la création de l'OMC (tableau 2 ; Horn et Mavroidis, 2006b). Le Japon est surtout intervenu en tant que défendeur à l'époque du GATT, mais en ce qui le concerne, la situation est plus équilibrée depuis la création de l'OMC. Parmi les pays en développement, l'Argentine, le Brésil et le Chili sont ceux qui participent le plus activement aux différends depuis l'époque du GATT. Au cours des dix premières années d'existence de l'OMC, ils ont été rejoints par l'Inde, la République de Corée et le Mexique.

Tandis que les CE continuent d'attaquer les États-Unis dans 40 pour cent environ des affaires, les plaintes des États-Unis contre les CE sont passées, en pourcentage de l'ensemble des plaintes déposées par les

188 Bien sûr, comme cela est indiqué à la sous-section 3.a) ci-dessus, les négociations commerciales, en particulier les Négociations Kennedy, ont aussi contribué au déclin global des activités de règlement des différends pendant cette période, car les Membres ont essayé de résoudre certains problèmes par la négociation plutôt que par le conflit.

États-Unis, de près de 60 pour cent à l'époque du GATT à 35 pour cent environ dans le cadre de l'OMC. Les deux Membres déposent proportionnellement plus de plaintes contre les pays en développement qu'à l'époque du GATT (12 pour cent environ des différends dans le cadre du GATT contre 43 et 47 pour cent, respectivement, pour les CE et les États-Unis dans le cadre de l'OMC). Cependant, Horn et Mavroidis (2006a) observent également qu'ils font maintenant l'objet de plaintes et ne sont plus avant tout plaignants, ce qui témoigne de la montée d'autres pays soucieux de défendre leurs intérêts à l'exportation. Fait nouveau, les pays en développement recourent plus fréquemment au mécanisme de règlement des différends depuis dix ans. Ils sont à l'origine de plus de 40 pour cent des différends portés devant l'OMC, contre 30 pour cent à l'époque du GATT. Quarante-deux pour cent des plaintes déposées dans le cadre de l'OMC par des pays en développement étaient dirigées contre d'autres pays en développement, contre 5 pour cent seulement à l'époque du GATT. Malgré l'augmentation des différends qui les opposent, leurs cibles principales restent les États-Unis et les CE : au cours des dix premières années d'existence de l'OMC, 75 actions ont été engagées contre les deux principaux acteurs, contre 106 au cours des 48 ans d'existence du GATT.

Plusieurs auteurs ont tenté de définir les principaux facteurs qui expliquent le recours au système de règlement des différends. Selon Bütler et Hauser (2000), la décision d'engager une procédure dépend de la solidité du mécanisme de mise en œuvre et de la probabilité d'obtenir gain de cause. Ces deux aspects ont été renforcés par le Mémorandum d'accord (qui a retiré aux parties défenderesses la possibilité de bloquer l'établissement des groupes spéciaux et l'adoption des rapports et a introduit des procédures de mise en œuvre plus élaborées), ce qui explique en partie l'accroissement des activités de règlement des différends dans le cadre de l'OMC par rapport au GATT. Horn et al. (1999) font une étude des pays qui ont tendance à engager des procédures. Ils constatent que si les différences sur le plan des capacités juridiques semblent revêtir une certaine importance, ce sont surtout la diversité et la valeur des exportations qui jouent un rôle déterminant. Bown (2005a) montre que même indépendamment du volume des exportations en jeu, la décision de porter formellement plainte dépend dans une large mesure de la capacité de rétorsion et de la capacité juridique d'un pays, ainsi que des relations qu'il entretient avec le défendeur, par exemple dans le cadre d'accords préférentiels. Guzman et Simmons (2005) observent que ce sont des considérations commerciales immédiates qui incitent les pays en développement à déposer plainte et que le risque de représailles de la part de plus grands acteurs n'a pas d'effet dissuasif. Cependant, faute de ressources, ils ont du mal à déceler les infractions et à élaborer une argumentation, ce qui les limite dans leur capacité d'engager des procédures. Reinhardt (1999) accorde moins d'importance aux ressources juridiques et aux rapports de force internationaux, estimant que la probabilité d'engager une procédure dépend de la capacité des groupes d'intérêt d'un pays d'exercer des pressions sur les pouvoirs publics pour qu'ils défendent leurs intérêts à l'exportation. Il est intéressant de noter que, selon Bown (2005b), l'intérêt d'engager une procédure formelle de règlement des différends diminue quand les branches de production peuvent facilement ouvrir une enquête antidumping ou en matière de droits compensateurs qui débouche sur la mise en œuvre de mesures commerciales d'urgence en réaction à une infraction alléguée aux règles commise par un autre pays.

On assiste, par ailleurs, à une participation accrue de tierces parties au système de règlement des différends de l'OMC.[189] Cette évolution est jugée positive par de nombreux observateurs, car elle a pour effet d'élargir le cercle des Membres qui peuvent exprimer leurs préoccupations (y compris leurs intérêts « systémiques ») (Lanye, 2003). De fait, Busch et Reinhardt (2006) constatent que la participation de tierces parties, y compris au stade des consultations, a une incidence sur l'issue du règlement des différends, mais qu'elle augmente les coûts de transaction associés à la recherche d'une solution convenue d'un commun accord, et risque, plus fondamentalement, de dissuader de porter des différends devant l'OMC.

[189] Les tierces parties sont des Membres qui se bornent à réserver leurs droits dans un différend (contrairement à des coplaignants). Les conditions auxquelles une tierce partie peut participer à un différend dépendent de l'article au titre duquel le plaignant demande des consultations avec le défendeur. D'« autres parties » peuvent également demander à participer aux consultations avant la procédure de groupe spécial. L'article 10 du Mémorandum d'accord autorise les tierces parties à présenter des communications écrites et orales au premier stade de la procédure, dont il doit être fait état dans le rapport final. S'il est fait appel du rapport du groupe spécial, l'article 17 du Mémorandum d'accord autorise les tierces parties à prendre part de la même façon à la procédure engagée devant l'Organe d'appel.

Tableau 17
Principaux plaignants et défendeurs

	GATT		WTO	
	Plaignant	Défendeur	Plaignant	Défendeur
Argentine	13	3	10	14
Australie	24	4	7	9
Brésil	19	9	21	13
Canada	33	23	25	12
Chili	18	3	9	10
CE-15	105	197	63	74
Corée, Rép. de	1	4	11	12
États-Unis	116	116	81	92
Inde	6	3	13	18
Japon	8	35	11	13
Mexique	5	3	13	11
Norvège	4	12	1	0
Nouvelle-Zélande	9	2	6	0

Notes: Du fait de l'utilisation de différends par paires de pays, il y a plus d'observations que de demandes de consultations en raison de la multiplicité des plaintes. Les affaires soulevées dans le cadre du GATT et résolues conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC sont comptées comme des différends soumis à l'OMC. En raison de l'élargissement des CE de six membres en 1958 à 15 membres en 1995, certaines affaires apparaissent comme des plaintes intra-UE pendant les années du GATT. L'adhésion à l'UE de dix nouveaux pays en 2004 et de deux autres en 2007 n'est pas prise en compte.

Source: GATT: Reinhardt (1996), mis à jour par les auteurs; OMC, compilation personnelle d'après Horn et Mavroidis (2006b); les données incluent tous les différends soumis entre le 1er janvier 1995 et le 31 juillet 2004 (DS 1 à 311); pour ces différends, les données ont été mises à jour de façon à inclure les faits intervenus jusqu'en février 2006.

Tableau 18
Qui attaque qui ?

		GATT									
Plaignant		États-Unis		CE-15		IND		DEV		PMA	
		Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part
Défendeur	États-Unis	0	0	42	40	28	35.9	43	32.8	2	100
	CE-15	67	57.8	30	28.6	37	47.4	63	48.1	0	0
	IND	34	29.3	21	20	11	14.1	17	13.7	0	0
	DEV	15	12.9	12	11.4	2	2.6	8	5.4	0	0
	PMA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	116	100	105	100	78		131	100	2	100

		OMC									
Plaignant		États-Unis		CE-15		IND		DEV		PMA	
		Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part
Défendeur	États-Unis	0	0	26	41.3	26	47.3	40	28.8	0	0
	CE-15	29	35.8	0	0	10	18.2	35	25.2	0	0
	IND	14	17.3	10	15.9	5	9.1	5	3.6	0	0
	DEV	38	46.9	27	42.8	14	25.4	59	42.4	1	100
	PMA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	81	100	63	100	55	100	139	100	1	100

Notes: Du fait de l'utilisation de différends par paires de pays, il y a plus d'observations que de demandes de consultations en raison de la multiplicité des plaintes. Les affaires soulevées dans le cadre du GATT et résolues conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC sont comptées comme des différends soumis à l'OMC. En raison de l'élargissement des CE de six membres en 1958 à 15 membres en 1995, certaines affaires apparaissent comme des plaintes intra-UE pendant les années du GATT. L'adhésion à l'UE de dix nouveaux pays en 2004 et de deux autres en 2007 n'est pas prise en compte. IND: autres pays industrialisés, c'est-à-dire Australie, Canada, Islande, Japon, Liechtenstein, Norvège, Nouvelle-Zélande, Suisse. PMA: pays les moins avancés selon la classification de l'ONU; DEV: autres pays en développement parties contractantes/Membres.

Source: GATT: Reinhardt (1996), mis à jour par les auteurs; OMC, compilation personnelle d'après Horn et Mavroidis (2006b); les données incluent tous les différends soumis entre le 1er janvier 1995 et le 31 juillet 2004 (DS 1 à 311); pour ces différends, les données ont été mises à jour de façon à inclure les faits intervenus jusqu'en février 2006.

Le tableau 19 montre que les obstacles non tarifaires (ONT) forment la catégorie de mesures la plus souvent contestée (plus de la moitié de l'ensemble des mesures à l'époque du GATT et 45 pour cent environ depuis la création de l'OMC, y compris les plaintes concernant les mesures SPS et les OTC). Hudec (1990) confirme que l'abaissement des droits de douane s'est accompagné d'un recul constant des différends portant sur les droits de douane, tandis que les ONT faisaient l'objet d'un nombre croissant d'affaires. Dans les catégories des subventions et des droits antidumping et compensateurs, prises ensemble, on constate qu'un quart environ des affaires portées devant le GATT et l'OMC traitent de pratiques commerciales « déloyales » ou des mesures prises pour les neutraliser. Depuis toujours, les mesures antidumping et compensatoires des États-Unis sont au cœur de la plupart des différends portant sur des mesures commerciales correctives (alors que le Japon, par exemple, n'a jusqu'à une date récente[190] jamais été la cible de tels différends. À l'époque du GATT, les CE ont souvent été contraintes de défendre leur régime de subventionnement. Dans le cadre de l'OMC, les pays en développement participent de plus en plus fréquemment, en tant que défendeurs, aux différends concernant des mesures correctives commerciales, notamment des droits antidumping ou des mesures de sauvegarde, alors que la situation est plus équilibrée pour les autres types de mesures commerciales.[191] La plupart des différends portés devant l'OMC concernent les marchandises, alors que les services et les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce représentent 10 pour cent à peine des plaintes.

Tableau 19
Différends par type de mesure

	GATT						
Mesure en cause	Droits de douane	ONT	Subventions	Droits antidumping/ compensateurs	Sauvegardes	Accords commerciaux préférentiels	Total
Nombre	84	267	54	54	7	47	513
Part	16	52	11	11	1	9	100

	OMC										
Mesure en cause	Droits de douane	ONT	Subventions	Droits anti-dumping/ compensa-teurs»	Sauvegardes	Accords commer-ciaux préférentiels	SPS	OTC	Propriété intellec-tuelle	Services	Total
Nombre	64	163	43	79	37	10	30	33	25	21	505
Part	13	32	9	16	7	2	6	7	5	4	100

Notes: Du fait de l'utilisation de différends par paires de pays, le nombre d'observations est plus élevé que le nombre de plaintes bilatérales et de demandes de consultations en raison de la multiplicité des plaintes. Les affaires soulevées dans le cadre du GATT et résolues conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC sont comptées comme des différends soumis à l'OMC. Les différends relatifs à des accords commerciaux préférentiels dans le cadre du GATT représentent une limite inférieure en raison de données manquantes ou de la prudence de la classification, mais ils incluent les différends se rapportant à la Communauté économique européenne (CEE). Le calcul concernant le GATT ne distingue pas les mesures relevant des Codes plurilatéraux, tels que l'Accord OTC du Tokyo Round, car tous les différends correspondants concernaient aussi des dispositions du GATT. Les prélèvements monétaires internes, tels que les taxes discriminatoires, sont classés comme des obstacles non tarifaires, et non comme des droits de douane.

Source: GATT, Reinhardt (1996) mis à jour par les auteurs; OMC, compilation propre d'après Horn et Mavroidis (2006b); les données incluent tous les différends soumis entre le 1er janvier 1995 et le 31 juillet 2004 (DS 1 à 311); pour ces différends, les données ont été mises à jour de façon à inclure les faits intervenus jusqu'en février 2006.

En ce qui concerne l'OMC, on dispose de données sur les catégories de produits faisant l'objet de différends selon la classification du SH. Comme le montre le graphique 9, l'immense majorité des différends portent sur des produits agricoles[192], suivis des métaux communs (section XV), des véhicules

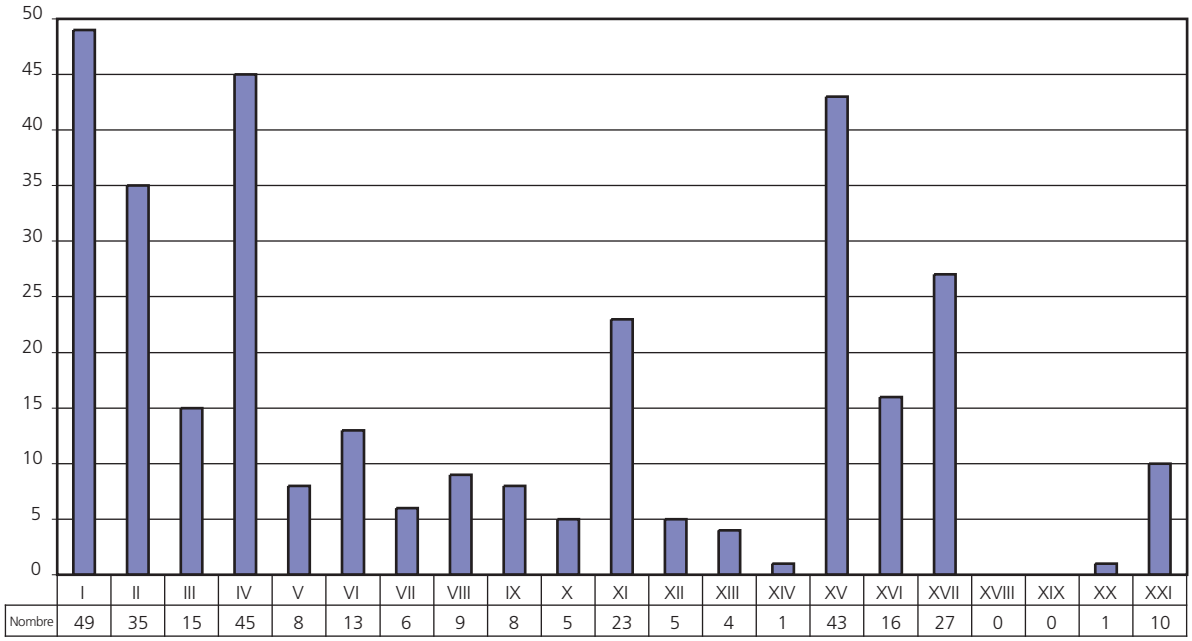
190 En 2006, un groupe spécial a été établi dans l'affaire *Japon – Droits compensateurs visant les mémoires RAM dynamiques en provenance de Corée* (WT/DS336).

191 Voir, par exemple, Park et Panizzon (2002): 233, tableau 6, et Hudec (1990): 340, tableau 11.38.

192 Dans le cadre de l'OMC, les produits agricoles s'entendent des produits relevant des sections I à IV, à l'exception du poisson et des produits à base de poisson, et de certains produits relevant des sections VI, VIII et XI ; voir l'Annexe 1 de l'Accord sur l'agriculture.

automobiles et du matériel de transport (section XVII), des textiles et des vêtements (section XI) et des machines et appareils (section XVI). À eux seuls, les produits relevant des sections I à IV (produits agricoles à l'exception du poisson) font l'objet de 45 pour cent des différends. Cela correspond à peu près à la situation qui existait à l'époque du GATT, où près de la moitié des différends portaient sur des produits agricoles (exception faite des années 50, pendant lesquelles les produits agricoles échappaient à ce type d'actions en raison des contingents appliqués à des fins de balance des paiements).[193]

Graphique 9
Différends soumis à l'OMC par type de produit



Notes: L'utilisation de différends par paire de pays donne lieu à plus d'observations que les demandes de consultations du fait de la multiplicité des plaintes. Les produits sont classés par chapitre du SH et sont résumés dans les sections I à XXI du SH, comme suit: I – animaux vivants et produits du règne animal, II – produits du règne végétal, III – graisses animales ou végétales, IV – poduits des industries alilmentaires, V – produits minéraux, VI – produits chimiques, VII – matières plastiques et caoutchouc, VIII – peaux, IX – bois et produits du bois, X – produits des pâtes de bois, XI – matières textiles et ouvrages en ces matières, XII – chaussures, coiffures, XIII – ouvrages en pierre, plâtre, ciment, amiante, XIV – perles, pierres gemmes ou similaires, métaux, XV – métaux communs et ouvrages en ces métaux, XVI – machines et appareils, XVII – matériel de transport, XVIII – instruments de mesure et instruments de musique, XIX – armes et munitions, XX – divers XXI – objets d'art.

Source: Compilation propre d'après Horn et Mavroidis (2006b); les données incluent tous les différends soumis entre le 1er janvier 1995 et le 31 juillet 2004 (DS 1 à 311); pour ces différends, les données ont été mises à jour de façon à inclure tous les faits intervenus jusqu'en février 2006.

ii) Résultats des procédures de règlement des différends

En ce qui concerne les résultats des procédures de règlement des différends, le tableau 20 confirme qu'un certain nombre d'améliorations ont été apportées dans le cadre de l'OMC par rapport au GATT. En raison de la règle du consensus appliquée au GATT, moins de 45 pour cent des plaintes déposées ont donné lieu à l'établissement d'un groupe spécial. Sur les 189 plaintes qui étaient arrivées au stade de la procédure de groupe spécial, 20 pour cent ont été abandonnées ou réglées à l'amiable sans avis officiel. Enfin, sur les 151 rapports établis, plus du quart n'a pas été adopté. Au total, 25 pour cent seulement des plaintes initiales ont débouché sur l'adoption d'un rapport de groupe spécial. Dans le cadre de l'OMC, en revanche, 62 pour cent des plaintes (à l'exclusion des différends en cours) ont donné lieu à l'établissement d'un rapport de groupe spécial et abouti à une décision « déterminante »[194], et 28 pour cent des plaintes ont abouti à un règlement conforme aux règles. Un appel est formé dans 70 pour cent des affaires qui

[193] Voir Hudec, 1990 : 327, tableau 11.28.

[194] Aux fins des présentes statistiques, la décision d'un groupe spécial ou de l'Organe d'appel est dite « déterminante » quand elle est soit i) favorable au défendeur, soit ii) favorable au plaignant et que le défendeur se met en conformité, soit encore iii) favorable au plaignant sans mise en conformité, mais que le plaignant a décidé de ne pas poursuivre son action.

ont donné lieu à l'établissement d'un rapport de groupe spécial et qui n'ont pas été réglées dans le cadre d'une solution mutuellement convenue ou qui sont toujours en cours. Selon Bütler et Hauser (2000), ce taux élevé est dû au fait que la partie perdante a de puissantes raisons de faire appel. Premièrement, il y a des chances, même minimes, pour que les constatations du groupe spécial soient infirmées, ne serait-ce qu'en partie ; deuxièmement, il est probable que des groupes d'intérêts nationaux fassent pression sur le gouvernement perdant pour qu'il forme appel ; enfin, la procédure d'appel permet de gagner un peu de temps, pendant lequel la mesure incriminée peut être maintenue en vigueur.

De fait, les plaignants ont obtenu le plus souvent gain de cause, tant dans le cadre du GATT (82 pour cent) que dans celui de l'OMC (88 pour cent) (si l'on compte les affaires qui ont débouché sur l'adoption d'un rapport ou sur une décision « déterminante »). Plus d'un tiers des affaires terminées dans le cadre de l'OMC ont donné lieu à une solution convenue d'un commun accord, parfois (dans environ 10 pour cent des cas) sans que l'ensemble des Membres aient été informés en détail d'un accord bilatéral.[195] Un certain nombre de ces affaires ont été simplement abandonnées. Davey (2005a) pose la question de savoir si la mesure contestée a été supprimée ou non et, dans la négative, ce que le défendeur a fait, le cas échéant, pour que l'affaire soit abandonnée. Bütler et Hauser (2000) démontrent qu'un règlement bilatéral est plus probable au début de la procédure ; plus un règlement mutuellement convenu est tardif, plus il est probable qu'il ressemble à la décision attendue. Busch et Reinhardt (2000) ainsi que Guzman (2002) relèvent que le gouvernement plaignant peut préférer l'établissement d'un groupe spécial car le préjudice politique lié au fait de céder à des pressions étrangères risque de ne pas être compensé par les avantages attendus d'un règlement négocié. De même, en cas d'issue défavorable, les responsables politiques du pays défendeur peuvent accuser l'OMC de les avoir obligés à abroger la mesure incriminée et subir ainsi un préjudice politique moindre que s'ils avaient conclu un compromis. Cet effet de sélection explique aussi en partie le taux de « succès » élevé des plaignants.[196] Guzmann et Simmons (2002) estiment en outre que la nature de la question en cause influe sur la probabilité d'un règlement dans le cadre des consultations. Lorsque l'objet du différend ne laisse aucune place à une solution intermédiaire ou à un compromis (telle qu'une mesure sanitaire), la possibilité de négocier un compromis est bien plus faible que si le différend porte sur des variables « continues », comme le niveau des droits de douane.[197] Malgré le nombre relativement élevé de solutions convenues d'un commun accord, ni Holmes et al. (2003) ni Reinhardt (2001) ne constatent l'existence d'éléments portant à croire que les Membres relativement faibles, en particulier les pays en développement, font l'objet de pressions systématiques pour accepter un règlement bilatéral au lieu de mener leur affaire au terme de la procédure. Au contraire, Busch et Reinhardt (2000 et 2003) estiment qu'un règlement rapide offre la plus grande probabilité d'obtenir de pleines concessions de la part d'un défendeur, mais que les pays en développement ont été moins en mesure de parvenir à une solution de ce type.[198]

195 Selon Hoekman et Mavroidis (2000), même les notifications communiquées au titre de l'article 3 : 6 du Mémorandum d'accord ne permettent pas, souvent, de déterminer si les dispositions de l'article 3 : 6 du Mémorandum d'accord (selon lesquelles les solutions convenues d'un commun accord doivent être compatibles avec les accords visés) ont été respectées.

196 Guzmann (2002) considère que, contrairement aux procédures nationales, les avantages relatifs des parties au différend sont politiques et non symétriques, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de « somme nulle ». Cette situation peut s'expliquer par diverses raisons : les groupes d'intérêts lésés de la partie défenderesse peuvent être plus puissants que leurs homologues de la partie plaignante, ou un déboutement peut entamer davantage la réputation du plaignant (considéré comme engageant des poursuites « infondées ») que celle du défendeur (qui reste à peu près intacte pour autant que la mesure finisse par être supprimée).

197 Lorsqu'ils négocient un règlement bilatéral, les Membres de l'OMC se préoccupent généralement avant tout de la mesure spécifique en cause. Selon les auteurs, il serait évidemment possible de donner à une question « monolithique » (tel qu'un règlement en matière de sécurité) un caractère « continu » en effectuant des paiements parallèles ou d'établir un lien entre cette question et une autre mesure. En conséquence, les auteurs constatent que les démocraties sont moins enclines que les régimes autocratiques à négocier ces accords plus compliqués (et, par conséquent, plus disposées à mener jusqu'au bout la procédure de groupe spécial au sujet de questions « discontinues »), puisqu'elles sont davantage soucieuses des intérêts d'autres groupes nationaux susceptibles de s'opposer à la stratégie consistant à établir de tels liens.

198 Il convient de rappeler qu'en vertu des articles 3 : 7 et 11 du Mémorandum d'accord, un règlement bilatéral est toujours possible, y compris lorsque l'affaire se trouve devant un groupe spécial ou qu'un rapport a été établi.

Tableau 20
Résultats du règlement des différends et orientation des décisions

GATT			OMC			
			Plainte en cours			122
				consultations en cours	106	
				Groupe spécial actif	16	
« Affaire abandonnée durant la phase de groupe spécial »		38	Réglée par solution mutuellement convenue (notifiée)			55
				au stade des consultations	28	
				au stade du groupe spécial	21	
				après le stade du rapport	6	
« Réglée par solution mutuellement convenue (non notifiée) ou pas de groupe spécial établi »		244	Réglée par solution mutuellement convenue (non notifiée))			23
				au stade des consultations	12	
				au stade du groupe spécial	11	
			Réglée pour des raisons de procédure			4
			Réglée par arbitrage au titre de l'article 25			1
Rapport non adopté		42				
Rapport adopté		109	Le rapport du Groupe spécial/de l'Organe d'appel est déterminant			134
	en faveur du défendeur	20		en faveur du défendeur	16	
	en faveur du plaignant	89		en faveur du plaignant	118	
Plaintes notifiées		433	Plaintes notifiées			339

Notes: Du fait de l'utilisation de différends par paires de pays, il y a plus d'observations que de demandes de consultations en raison de la multiplicité des plaintes. GATT: les affaires soulevées dans le cadre du GATT et résolues conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends sont comptées comme des différends soumis à l'OMC. OMC : la limite pour les différends en cours est février 2006. Le nombre d'observations dans la case « Le rapport du Groupe spécial/de l'Organe d'appel est déterminant » (134) est inférieur au nombre de rapports adoptés (141) car, dans six cas, une solution mutuellement convenue est intervenue après le rapport et, dans un cas, un arbitrage au titre de l'article 25 a été accepté.

Source : GATT, Reinhardt (1996) mis à jour par les auteurs et compilation propre. OMC, compilation propre d'après Horn et Mavroidis (2006b) ; les données incluent tous les différends soumis entre le 1er janvier 1995 et le 31 juillet 2004 (DS 1 à 311) ; pour ces différends, les données ont été mises à jour de façon à inclure les faits intervenus jusqu'en février 2006.

En définitive, on ne peut considérer qu'une plainte a abouti que si elle pousse le Membre contrevenant à honorer ses engagements. Le résultat manifestement le plus favorable pour le plaignant est le retrait de mesure controversée, ce qui semble s'être produit dans 66 affaires au moins sur les 121 qui ont été terminées dans le cadre de l'OMC (tableau 21). En effectuant une analyse empirique d'un large éventail de résultats des procédures de règlement des différends dans le cadre du GATT et de l'OMC, Bown (2004a) constate que ce n'est pas tant le souci de sa réputation qui influence la décision d'un Membre de se mettre en conformité que le coût éventuel des mesures de rétorsion et, par conséquent, la puissance du demandeur. Cependant, les statistiques figurant au tableau 21 masquent peut-être le fait qu'un Membre perdant peut modifier légèrement la mesure incriminée ou la remplacer par une nouvelle mesure qui peut elle-même poser des problèmes de compatibilité avec les règles de l'OMC. Reif et Florestal (1998) insistent sur la difficulté de définir la nature précise de l'obligation qui incombe à la partie perdante, étant donné que, le plus souvent, les constatations revêtent la forme de recommandations de mise en conformité de la mesure contestée, qui ne donnent aucune indication sur la façon de procéder. Davey (2005a) estime que le recours accru aux groupes spéciaux de la mise en conformité au titre de l'article 21 :5 du Mémorandum d'accord[199] (dont un grand nombre sont actuellement en activité) est révélateur du problème que posent les mesures modifiées ou les mesures de remplacement. Il constate

[199] L'article 21 :5 du Mémorandum d'accord dispose que dans les cas où il y aura désaccord au sujet de l'existence ou de la compatibilité avec un accord visé de mesures prises pour se conformer aux recommandations et décisions d'un groupe spécial ou de l'Organe d'appel, il pourra être demandé à un groupe spécial – le groupe spécial initial dans tous les cas où cela sera possible – de trancher le différend.

que c'est essentiellement dans les affaires portant sur des questions sanitaires et phytosanitaires qu'il est fait recours aux mesures modifiées, tandis que des mesures de remplacement sont prises dans les affaires relatives aux droits antidumping et compensateurs.

Il ressort aussi du tableau 21 que seulement 20 pour cent environ des affaires terminées ont débouché sur des menaces de rétorsion, et que de telles mesures n'ont été prises que dans la moitié de ces cas. Par ailleurs, 10 pour cent des affaires terminées sont « manquantes » en ce sens qu'aucune demande de contre-mesure n'a été faite malgré l'absence de solution « positive » confirmée en faveur du plaignant. Selon Bown (2004b), le nombre peu élevé de contre-mesures n'équivaut peut-être pas à une absence d'efficacité. Au contraire, le risque de rétorsion influe en premier lieu sur la décision des gouvernements de protéger une branche de production nationale par des mesures « illicites » et de faire l'objet d'une plainte formelle, ou de la protéger « légalement » par des mesures de sauvegarde en octroyant une compensation.

Tableau 21
Bilan de la mise en conformité dans les différends soumis à l'OMC

Rapport adopté, dont:			141
Mise en œuvre (délai raisonnable) en cours (sauf chronologie)			20
En faveur du défendeur, c'est-à-dire officiellement réglé			14
Solution mutuellement convenue (avant demande de CM)			3
Mise en conformité prochaine			68
	mise en conformité non contestée	66	
	avant demande de CM, groupe spécial au titre de l'article 21:5 en faveur du défendeur	2	
CM demandées			25
	après demande de CM, solution mutuellement convenue	3	
	après demande de CM, groupe spécial au titre de l'article 21:5 en faveur du défendeur	1	
	inactives ou suspendues	4	
	s.o.	1	
	au titre de l'article 25	1	
	chronologie, c'est-à-dire en suspens	2	
	imposées	13	
« Affaires manquantes » : pas de mise en conformité prochaine, pas de solution mutuellement convenue, pas de mise en conformité en cours, et pas non plus de CM demandées			11

Notes : Du fait de l'utilisation de différends par paires de pays, il y a plus d'observations que de demandes de consultations en raison de la multiplicité des plaintes. La limite pour les différends en cours est février 2006. Le nombre de rapports adoptés (141) est plus élevé que le nombre d'observations dans la case «Le rapport du Groupe spécial/de l'Organe d'appel est déterminant» (134), dans le tableau 20, car ce chiffre inclut six cas dans lesquels une solution mutuellement convenue est intervenue après le rapport, et un cas dans lequel un arbitrage au titre de l'article 25 a été accepté. CM: contre-mesures.

Source : Complilation propre d'après Horn et Mavroidis (2006b); les données incluent tous les différends soumis entre le 1er janvier 1995 et le 31 juillet 2004 (DS 1 à 311); pour ces différends, les données ont été mises à jour de façon à inclure les faits intervenus jusqu'en février 2006.

Pour évaluer le succès du mécanisme de règlement des différends, il faut aussi tenir compte du temps qui s'écoule jusqu'au moment où le plaignant obtient des résultats satisfaisants, étant donné que toute mesure incriminée peut demeurer en vigueur au moins pendant la durée de la procédure. Horn et Mavroidis (2006a) ont calculé qu'entre la date de la demande de consultations et la date de distribution du rapport de l'Organe d'appel, il s'écoule en moyenne un peu moins de deux ans (23 mois).[200] C'est

[200] Si l'on ajoute le délai raisonnable moyen imparti pour la mise en œuvre ainsi que le délai moyen de publication du rapport du groupe spécial de la mise en conformité et du rapport de l'Organe d'appel sur la mise en conformité, la procédure peut durer au total plus de trois ans et demi à compter de la demande de consultations.

un laps de temps supérieur à la somme des délais réglementaires (15 mois). Selon ces auteurs, ce retard pourrait dépendre de la complexité du différend (mesurée par le nombre d'articles invoqués), du préjudice en jeu (allégué par le défendeur) et de la capacité contentieuse des parties (mesurée par leur niveau de développement). Il se peut aussi que des retards soient tout simplement dus à la décision des parties de suspendre la procédure.

c) Résultats du mécanisme de règlement des différends de l'OMC et problèmes abordés dans les ouvrages publiés sur ce sujet

La présente sous-section donne un aperçu des travaux didactiques publiés sur le sujet et n'entend pas décrire tout l'ensemble des propositions présentées dans le cadre des négociations sur le réexamen du Mémorandum d'accord qui ont lieu actuellement conformément au Programme de Doha pour le développement. Les principaux sujets examinés au cours de ces négociations comprennent la chronologie, le renvoi, la procédure faisant suite à l'autorisation de rétorsion, la transparence, le renforcement des droits des tierces parties et la meilleure participation des pays en développement.

Comme nous l'avons évoqué dans la sous-section 3.a), les auteurs s'accordent universellement à reconnaître que 12 ans après son adoption, le mécanisme de règlement des différends de l'OMC fonctionne bien.[201] Cependant, il n'est pas aussi simple qu'il y paraît de définir et d'évaluer le succès de ce mécanisme. Conformément à l'article 3 du Mémorandum d'accord, le système de règlement des différends de l'OMC a pour objet d'assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral et de préserver les droits et les obligations initialement négociés par les Membres. Pour savoir dans quelle mesure le Mémorandum d'accord a atteint ses objectifs, on se réfère généralement au fonctionnement du système et à son niveau d'activité, dont nous avons parlé dans la section précédente.[202] Or ces critères sont loin d'être dépourvus de toute ambiguïté. Pour certains commentateurs, le nombre de différends est un signe de succès (après tout, les pays utilisent le système), tandis que pour d'autres, il témoigne d'un mécontentement croissant face à l'ambiguïté des règles qui régissent le commerce international (Reinhardt, 1999). De même, une longue procédure est synonyme de lourdeur bureaucratique pour certains et une preuve de régularité de la procédure pour d'autres (Iida, 2004). Certains considèrent que la fréquence des mesures de rétorsion témoigne d'un système qui fonctionne, tandis qu'il s'agit d'une tendance préoccupante pour d'autres (Schwartz et Sykes, 2002). Pareillement, un nombre élevé de solutions convenues d'un commun accord peut être considéré comme une tendance positive ou comme l'effet d'une politique de coercition et d'ententes susceptibles de porter préjudice à des tiers (Busch, 2000). Ce que tous ces critères ont en commun, c'est que seules les procédures effectivement engagées sont prises en considération, alors que le fait que certaines affaires ne sont jamais portées devant l'OMC pourrait être la conséquence de la façon dont le système de règlement des différends est conçu. C'est pourquoi le nombre d'« affaires manquantes » pourrait être un signe d'échec (Bown et Hoekman, 2005), mais il est quasiment impossible à déterminer.[203]

Vu ces difficultés, toute évaluation du succès du mécanisme de règlement des différends de l'OMC et des défis qu'il reste à relever est nécessairement imparfaite. Aux fins de la présente sous-section, nous adoptons l'approche suivie par Jackson (2005) et d'autres, qui ont pour l'essentiel comparé ce mécanisme aux pratiques du GATT et à celles de juridictions internationales analogues. Du point de vue qualitatif, on a affirmé que les procédures de règlement des différends de l'OMC étaient relativement bien définies et qu'elles fonctionnaient sans heurt. Des pays très divers recourent à ce système. L'autorité de l'ORD est reconnue et ses recommandations sont généralement respectées. Le dispositif de mise en œuvre est efficace du fait de la possibilité de rendre des décisions contraignantes, de la quasi-automaticité

[201] Voir par exemple Davey (2005b).

[202] Voir par exemple Jackson (2005). Pour un examen d'autres indicateurs de l'efficacité du Mémorandum d'accord, plus difficilement mesurables, voir par exemple Iida (2004).

[203] L'expression « affaires manquantes » fait référence dans ce contexte à un phénomène différent de celui auquel se rapporte le tableau 20. Ici, elle fait référence à la possibilité que certaines affaires ne soient jamais portées devant l'ORD, alors que plus haut, elle désigne les résultats de procédures de règlement des différends qu'il n'est pas possible de comptabiliser. Dans les ouvrages publiés, elle est aussi employée dans les deux contextes.

de l'adoption des rapports et, en particulier, de la possibilité de faire appliquer les décisions rendues à l'encontre des Membres qui ne se mettent pas en conformité, suscitant auprès d'autres organisations internationales ce que Jackson a appelé une « envie de sanctions » (Jackson cité dans Charnovitz : 2001 : 792). D'une manière similaire, certains des problèmes mentionnés dans les ouvrages publiés sur le sujet peuvent être classés dans les catégories suivantes : participation, processus juridictionnel et mise en œuvre des décisions.

i) Participation

Comme nous l'avons indiqué dans la section précédente, un large éventail de pays recourent au mécanisme de règlement des différends. Pourtant, les statistiques font apparaître l'absence des Membres de l'OMC les plus pauvres, que ce soit en tant que plaignants ou en qualité de tierces parties intéressées (mais aussi en tant que défendeurs). Les statistiques descriptives précitées montrent que la participation des pays en développement en tant que groupe s'est accrue dans le cadre de l'OMC par rapport au GATT. Au cours des 47 ans d'existence du GATT, 30 pays en développement ont déposé 132 plaintes au total, ce qui correspond à une moyenne de trois affaires environ par an. Par comparaison, 31 pays en développement ont porté 139 affaires devant l'OMC au cours de ses dix premières années d'existence, soit une moyenne de 14 plaintes environ par an.[204] Cependant, 57 pour cent des plaintes des pays en développement et 42 pour cent des participations en tant que tierces parties étaient le fait (en 2001) des pays en développement les plus actifs, à savoir l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Corée du Sud, l'Inde et le Mexique, ainsi que la Chine et le Taipei chinois (Horn et Mavroidis, 2006a). Autrement dit, plus de 80 Membres en développement n'interviennent que rarement, voire jamais, dans les procédures de règlement des différends. Comme le montre le tableau 16, les pays les moins avancés ne prennent presque jamais part aux procédures de règlement des différends.[205]

C'est pourquoi certains craignent que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC ne défavorise systématiquement les pays en développement. Deux raisons sont généralement avancées pour expliquer la situation désavantageuse dans laquelle pourraient se trouver les « petits » pays économiquement faibles (Anderson, 2002 ; Mavroidis, 2000 ; Pauwelyn, 2000). Tout d'abord, il a été indiqué que les petits pays ne disposaient pas du pouvoir de rétorsion nécessaire pour garantir l'exécution des décisions rendues en leur faveur. Prévoyant qu'ils ne réussiraient pas à contraindre des pays économiquement puissants à se mettre en conformité, les petits pays s'abstiennent d'entrée de jeu d'engager des procédures coûteuses ou optent pour d'autres possibilités afin de protéger leurs intérêts (par exemple des mesures correctives commerciales ou des restrictions aux fins de balance des paiements). Nous examinerons ces aspects plus avant (et d'éventuelles possibilités de réforme) dans la sous-section iii) ci-après, qui traite des questions de mise en œuvre et d'exécution.

Ensuite, on a fait valoir qu'un manque de ressources empêchait les pays pauvres d'obtenir les renseignements dont ils ont besoin pour développer leurs arguments, de prendre les dispositions nécessaires pour engager une procédure et de faire valoir correctement leurs arguments. Selon Hoekman et Mavroidis (2000), les coûts engagés par les petits pays pour recueillir les renseignements pertinents sont plus élevés, faute de mécanismes nationaux et de groupes privés capables de surveiller les pratiques commerciales étrangères. Lorsqu'ils ont décelé une infraction commise par un autre pays, de nombreux pays en développement et pays les moins avancés risquent de ne pas disposer des compétences juridiques suffisantes pour déposer une plainte ou défendre leur cause et peuvent être contraints de recourir à des juristes extérieurs (coûteux). Horn et Mavroidis (1999) mettent en relief les désavantages en matière de capacités juridiques dont les pays pauvres peuvent souffrir davantage, notamment en ce qui concerne les plaintes en situation de non-violation, la surveillance et la mise en œuvre des décisions.

[204] Cent-trente-neuf plaintes sur 339 représentent une proportion de 40 pour cent environ des procédures engagées. En outre, les pays en développement Membres participent en qualité de tierces parties à 49 pour cent au moins des différends portés devant l'OMC (Horn et Mavroidis, 2006a).

[205] Les PMA, qui participent à raison de 0,8 pour cent environ au commerce mondial (valeur des exportations de marchandises en 2005), n'ont déposé qu'une seule plainte auprès de l'OMC (ce qui correspond à 0,3 pour cent des plaintes). En outre, ils ne sont intervenus en tant que tierces parties que dans 1,5 pour cent des différends. Voir aussi Shaffer (2005).

Hoekman et Mavroidis (2000) soulignent l'importance de la « surveillance », terme qui est pour eux synonyme de transparence. La création du mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC) a été un grand progrès. Si les politiques commerciales des Membres font l'objet d'un examen plus systématique, celui-ci n'est pas assorti de propositions visant à supprimer les obstacles au commerce, comme c'était le cas pour les rapports du Groupe des Trois au début des années 70. De plus, l'article A i) de l'Annexe 3 de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC dispose clairement que le MEPC n'est pas destiné « à servir de base pour assurer le respect d'obligations spécifiques … ni pour des procédures de règlement des différends », c'est-à-dire que le Secrétariat n'est pas censé exercer les fonctions de ministère public et que les rapports ne sauraient servir d'éléments de preuve à l'encontre du Membre faisant l'objet de l'examen. Selon Hoekman et Mavroidis (2000), les examens effectués dans le cadre du MEPC ne sont pas assez fréquents, et pour pouvoir apprécier l'incidence des politiques commerciales d'un pays sur les marchés d'exportation (et le marché intérieur), il faudrait réaliser des enquêtes périodiques auprès d'un échantillon représentatif de sociétés d'importation et d'exportation ainsi qu'auprès d'associations de consommateurs et d'associations professionnelles. À cette fin, Bown et Hoekman (2005) préconisent la création de partenariats entre les secteurs privé et public (entre les pouvoirs publics des pays en développement et des entreprises privées, des ONG et/ou des groupes de consommateurs) pour mener des actions de sensibilisation et fournir une assistance juridique.[206] Ils font d'autres propositions visant à faciliter la participation des Membres de l'OMC aux activités de règlement des différends, y compris la fourniture d'un soutien financier direct en cas de différend, l'intensification de la surveillance exercée par le Secrétariat de l'OMC et le renforcement des capacités.

Le Centre consultatif sur la législation de l'OMC, créé en 2001, est une importante initiative de soutien aux pays en développement en matière de règlement des différends (Van der Borght, 1999). Le Mémorandum d'accord prévoit pour sa part des procédures et des délais spéciaux censés alléger le fardeau que représente, pour les pays en développement, la participation à un différend.[207] Les pays en développement ont aussi droit à une assistance juridique de la part du Secrétariat de l'OMC et bénéficient d'un traitement spécial et différencié en matière de règlement des différends en vertu de certains accords (Footer, 2001). Tout en reconnaissant l'importance de l'aide juridique, Nordstrom (2005) et Nordstrom et Shaffer (2007) mettent en lumière les limitations en matière de fourniture d'assistance imposées statutairement, pour des raisons d'impartialité, au Secrétariat de l'OMC et proposent, à la place, l'adoption de procédures de règlement des différends plus simples et moins coûteuses pour les « plaintes de moindre importance ». La proposition, qui date d'avant le Tokyo Round, de créer un « ministère public » pour les pays en développement au sein du Secrétariat de l'OMC a par ailleurs été évoquée épisodiquement par certains auteurs (par exemple Hoekman et Mavroidis, 2000).[208]

ii) Décisions juridictionnelles

Les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont créé une importante jurisprudence de l'OMC, veillant dans la mesure du possible à en assurer la cohérence interne. Cependant, dans leurs interprétations du droit de l'OMC, ils sont parfois accusés dans les ouvrages publiés sur le sujet d'édicter des règles au lieu de les appliquer. Selon ce point de vue, cet « activisme judiciaire » pourrait finir par empiéter gravement sur la souveraineté des Membres. Parallèlement à cette critique, des spécialistes de l'OMC constatent avec inquiétude que le système est devenu trop rigide et trop « judiciarisé » au fil des ans. Selon eux, une trop grande rigidité empêche l'ORD de faire face aux situations nouvelles et imprévues. Enfin, un certain nombre de commentateurs ont laissé entendre que l'opacité de la procédure de règlement des différends

[206] Voir Shaffer (2003a ; 2006) pour un exposé détaillé sur la question des partenariats entre secteur public et secteur privé à l'OMC et des problèmes auxquels se heurtent les pays en développement pour mettre en place de tels mécanismes.

[207] Voir les articles 3:12, 4:10, 8:10, 12:10, 12:11, 21:2, 21:7, 21:8 et 27:2 du Mémorandum d'accord. À l'article 3:12, il est également fait référence aux procédures spéciales convenues en 1966. Voir IBDD, Supplément n° 14 (1966) : 19-21.

[208] Confier les fonctions de ministère public à une administration internationale indépendante a des précédents. Conformément à l'article 226 du Traité de Rome de 1957 établissant la Communauté européenne, la Commission européenne peut, de sa propre initiative, engager des poursuites contre un État membre qui a manqué à ses obligations. Après avoir reçu les observations de l'État membre en cause, elle émet un « avis motivé ». Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé, la Commission peut saisir la Cour européenne de justice.

compromettrait la légitimité des décisions. Les questions juridiques de ce type peuvent difficilement faire l'objet d'une appréciation empirique car elles sont l'expression de divergences conceptuelles entre les spécialistes de l'OMC quant au rôle que devrait jouer le règlement des différends.

Le mandat des organes de règlement des différends

Selon l'article 31 1) de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, « [u]n traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but ». En interprétant le droit de l'OMC, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont, à maintes reprises, été accusés d'outrepasser leur mandat en accroissant les obligations des Membres ou en limitant leurs droits au lieu de simplement préciser la portée des dispositions (Davey, 2001). Il a été dit que cette pratique risquait de porter atteinte à la souveraineté des Membres de l'OMC et à leur droit de chercher à atteindre des objectifs de politique nationale légitimes (Essermann et Howse, 2003). Fait intéressant, les premières critiques émanaient d'écologistes, après les affaires *États-Unis – Thon* et *États-Unis – Crevettes*, mais elles se sont quelque peu émoussées lorsque les décisions rendues dans les affaires *CE – Amiante* et *États-Unis – Crevettes (article 21:5 – Malaisie)* ont fait apparaître que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC donnait la priorité aux politiques nationales environnementales et sanitaires (Petersmann, 1997b). Plus récemment, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont été critiqués pour certaines décisions concernant des mesures correctives commerciales qu'ils auraient prises au mépris du critère d'examen énoncé à l'article 17.6 ii) de l'Accord antidumping.[209] D'autres ont reproché à la jurisprudence de l'OMC de « manquer d'envergure » en marquant trop de déférence à l'égard des mesures prises par les Membres de l'OMC (par exemple McRae, 2004)

Ces débats ont mis en lumière la question fondamentale de savoir comment le mécanisme de règlement des différends de l'OMC devait faire face aux ambiguïtés implicites et aux lacunes du texte des traités. Comme nous l'avons indiqué plus haut, il appartient aux personnes appelées à se prononcer sur un différend d'interpréter le texte d'un traité dans son contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité.[210] En outre, l'Organe d'appel a dit, en s'appuyant sur l'article 31 de la *Convention de Vienne*, qu'on ne pouvait pas interpréter un traité en l'isolant cliniquement du droit international public.[211] Pauwelyn (2001) reconnaît que l'interprétation (même dans le sens relativement strict auquel font référence les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne) est une question de définition. Cependant, il souligne que l'interprétation doit se limiter à donner un sens aux règles de droit et ne peut aller jusqu'à créer de nouvelles règles[212], ce qui est la prérogative des Membres de l'OMC par voie de négociation.

Quelques auteurs ont proposé que l'autorité des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel soit limitée, que la règle du consensus inverse appliquée à l'adoption des rapports soit éliminée, que le contrôle des parties sur l'issue du différend soit accru et que l'élément diplomatique après le stade du rapport soit

---

209 Aux termes de l'article 17.6 ii) de l'Accord antidumping, dans les cas où il constatera qu'une disposition se prête à plus d'une interprétation « admissible », un groupe spécial considérera que la détermination de l'autorité nationale est conforme si elle repose sur l'une de ces interprétations. La question de savoir si le mécanisme de règlement des différends de l'OMC a outrepassé les limites fixées par le critère d'examen et l'approche interprétative que prescrit l'Accord antidumping fait l'objet d'une vive controverse parmi les juristes. Tarullo (2002) et Greenwald (2003), par exemple, sont affirmatifs sur ce point, tandis que pour Durling (2003) et Leibovitz (2001), le mandat n'a pas été outrepassé.

210 Pour une analyse du rôle des diverses méthodes d'interprétation des traités, voir, par exemple, Petersmann (1998).

211 Pauwelyn fait valoir que « pour qu'une règle extérieure à l'OMC joue un rôle dans ce processus, il faut 1) que le terme de l'OMC en question soit suffisamment général et ambigu pour que d'autres règles puissent fournir un apport, et 2) que l'autre règle soit explicite au sujet de la signification du terme de l'OMC, c'est-à-dire qu'elle ait un rapport avec ce terme qui soit de nature à conférer du sens au processus interprétatif. … [D]ans le cadre du processus d'interprétation des traités, les règles extérieures à l'OMC ne peuvent donner aux règles de l'OMC un supplément de sens qui irait au-delà ou à l'encontre du « sens clair des termes » des Accords visés de l'OMC » (Pauwelyn, 2001 : 572-573).

212 L'Organe d'appel a confirmé qu'«[u]n interprète n'[était] pas libre d'adopter une interprétation qui aurait pour résultat de rendre redondants ou inutiles des clauses ou des paragraphes entiers d'un traité » (*États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, page 25). Ailleurs, il a souligné que « ce n'[était] certainement pas le rôle ni des groupes spéciaux ni de l'Organe d'appel de modifier le Mémorandum d'accord. … Seuls les Membres de l'OMC [avaient] le pouvoir de modifier le Mémorandum d'accord » (*États-Unis – Mesures à l'importation de certains produits en provenance des Communautés européennes :* paragraphe 92).

renforcé.[213] Les opposants à cet affaiblissement du processus judiciaire craignent entre autres choses de voir disparaître le caractère de bien public des décisions faisant jurisprudence, et redoutent que ne soient indûment encouragées les ententes secrètes préjudiciables à d'autres Membres (Holms et al., 2003).[214] La plupart des spécialistes de l'OMC observent qu'il n'y a aucun signe d'activisme judiciaire et conviennent donc avec Mercurio (2004) que si les propositions d'accroissement de la flexibilité et du contrôle des Membres étaient mises en application, « la base du règlement des différends dans le cadre de l'OMC et les axiomes fondamentaux sur lesquels repose le Mémorandum d'accord [seraient fragilisés … et …] l'Organisation telle que nous la connaissons actuellement cesserait d'exister » (Mercurio, 2004 : 818).

Le système de règlement des différends s'est-il trop « judiciarisé » ?

Des considérations quelque peu différentes ont amené certains commentateurs à préconiser un renforcement de l'élément diplomatique. Reconnaissant que l'OMC est un contrat relationnel de coopération commerciale, Guzman (2002) et d'autres ont relevé qu'elle était fondamentalement tributaire de la bonne volonté de ses Membres et qu'une « judiciarisation » excessive mettait en péril le système de règlement des différends.[215] Ces auteurs observent une institutionnalisation, une juridisation et une formalisation progressive du système commercial actuel sous l'effet d'innovations institutionnelles, d'ajouts aux textes de base et de la primauté de fait de la juridiction de l'OMC. Selon eux, l'importance accordée aux règles crée l'illusion que l'OMC est un contrat finalisé (dépourvu d'ambiguïté), alors qu'en réalité, elle ne l'est pas. Le renforcement de la « judiciarisation » vise à donner l'impression que les Accords de l'OMC contiennent la réponse pour tous les sujets de litige possibles et que régler un différend consiste simplement à appliquer les dispositions juridiques pertinentes. On a fait valoir qu'une approche « judiciarisée » pouvait être contreproductive pour trois raisons au moins : premièrement, elle entraîne une perte de flexibilité dans la manière dont les situations imprévues sont traitées et peut amener les parties insatisfaites à se distancier du système et à recourir à des solutions externes (Downs et al., 1996). Deuxièmement, un respect excessif des détails procéduraux réglementaires et légalistes risque d'irriter les parties en litige et de laisser des questions importantes sans réponse.[216] Enfin, elle peut inciter les Membres qui ont la « gâchette facile » à entamer des procédures qui sont correctes sur la forme mais contraires à l'esprit de l'accord (Klein, 1996). Selon les critiques, ce respect excessif de la lettre du traité porte préjudice à l'esprit initial du GATT ainsi qu'au sentiment partagé de coopération (Charnovitz, 2002a).

---

213 Voir par exemple Hippler Bello (1996). Il semble n'y avoir que très peu d'auteurs qui, comme Barfield (2001), souhaitent réellement un retour aux solutions diplomatiques dans les affaires politiquement délicates, préconisant de revenir à un mécanisme de blocage par la partie perdante. Dans le cadre des négociations en cours sur le Mémorandum d'accord, les États-Unis et le Chili ont entre autres proposé que soit institué un mécanisme permettant aux parties de supprimer d'un commun accord les constatations d'un rapport de groupe spécial qui ne sont pas nécessaires ni utiles pour régler le différend, qu'une forme quelconque de procédure « d'adoption partielle » soit prévue, permettant à l'ORD de ne pas adopter certaines parties des rapports, et que les organes juridictionnels de l'OMC reçoivent des éléments d'orientation supplémentaires concernant i) la nature et la portée de leur mandat et ii) les règles d'interprétation des Accords de l'OMC. Voir TN/DS/W/82 et 82/Add.1.

214 En fait, accroître le « bilatéralisme » dans le domaine commercial peut même nuire aux relations globales entre deux pays. La possibilité de « soumettre » les différends commerciaux bilatéraux à l'OMC peut contribuer à « éliminer » (du moins dans une certaine mesure et pendant un certain temps) les disputes commerciales qui empoisonnent régulièrement l'atmosphère dans les relations diplomatiques bilatérales entretenues dans des domaines très divers. Cette observation est due à Alejandro Jara, Directeur général adjoint de l'OMC, dont l'expérience acquise en tant que négociateur commercial lui fait dire qu'il devient plus facile de progresser sur d'autres questions une fois qu'un différend commercial bilatéral a été soumis à l'OMC. Voir aussi Guzman (2002) pour des arguments du même ordre tendant à indiquer que les gouvernements préfèrent demander l'établissement d'un groupe spécial plutôt que rechercher une solution négociée bilatéralement.

215 Voir Chayes et Chayes (1993) pour la conception dite managériale des relations internationales. Un contrat « relationnel » est caractérisé par la longévité par une relation durable et par son caractère fondamentalement non finalisé. Il s'ensuit que les contrats relationnels sont régis par des normes et des valeurs communes et par la perception de « ce qui est juste » plutôt que par des règles explicites et des dispositions complexes. Ces auteurs considèrent que dans le cadre d'un contrat relationnel, un règlement des différends fondé sur la lettre du contrat est souvent impossible (étant donné qu'une partie n'est pas en mesure de connaître ou de vérifier les détails implicites du contrat) ou du moins contreproductif (puisque l'atmosphère de coopération s'en trouve détériorée).

216 Par exemple, l'Organe d'appel n'a pas le droit de réexaminer les faits établis par le groupe spécial ni de combler les lacunes laissées par celui-ci dans l'établissement des faits. Il est arrivé cependant que pour résoudre des différends dans les moindres délais, l'Organe d'appel ait « complété l'analyse » sur la base de déterminations factuelles établies par le groupe spécial ou de faits que les parties ne contestaient pas.

Plusieurs propositions de réforme ont été faites en faveur d'une approche multilatérale fondée sur des textes non contraignants (« droit mou » ou méthodes dites « Sunshine » (Charnovitz, 2001 : 824). S'inspirant des accords sur les droits de l'homme et la protection de l'environnement, un certain nombre de spécialistes estiment que des procédures plus harmonieuses et moins conflictuelles fondées sur la transparence et l'accessibilité de l'information, sur un renforcement des procédures de présentation de rapports, de surveillance et d'examen de la mise en œuvre, sur la participation des ONG et sur le renforcement des capacités sont les mieux à même de garantir la mise en conformité dans le cadre de contrats relationnels.[217] Cette notion de « gestion » du processus de mise en conformité repose sur l'argument selon lequel la persuasion et « l'incitation normative » (une culture de la mise en conformité) influent plus facilement sur un comportement que la coercition. Pour contrecarrer une tendance potentielle au recours excessif et « inamical » aux procédures de règlement des différends en matière de commerce international, Charnovitz (2001) et Holms et al. (2003) recommandent une plus grande utilisation des techniques de médiation, de conciliation et d'arbitrage.[218] Pour la plupart de ces auteurs, les propositions qu'ils font visent à compléter la pratique actuelle, afin de préserver le bon fonctionnement du mécanisme de règlement des différends.

D'autre part, de nombreux ouvrages sont consacrés à la façon de renforcer encore le pouvoir des groupes spéciaux/de l'Organe d'appel et, plus généralement, les éléments judiciaires du règlement des différends dans le cadre de l'OMC afin d'accroître la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral. Pauwelyn (2006), par exemple, propose d'autoriser l'Organe d'appel à recueillir des éléments de preuve factuels et à compléter lui-même l'analyse, ou à renvoyer l'affaire au groupe spécial initial.[219] Pour sa part, Mercurio (2004) analyse une série de stratégies qui ont été proposées afin d'assurer la disponibilité de personnes possédant les compétences requises pour faire partie d'un groupe spécial et de réduire les retards liés à la sélection de ces personnes.[220]

Les procédures de règlement des différends de l'OMC manquent-elles de transparence ?

Bien que la question de la transparence se pose à toutes les étapes de la procédure de règlement des différends, l'attention s'est cristallisée essentiellement sur l'étape de la procédure de groupe spécial considérée sous l'angle de la participation du public aux audiences des groupes spéciaux et de la possibilité pour des acteurs non gouvernementaux de faire entendre leurs arguments.[221] Certains ont également relevé l'opacité du processus de délibération des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel, par exemple en ce qui concerne le rôle du Secrétariat de l'OMC, les circonstances dans lesquelles les groupes spéciaux appliquent le principe d'« économie jurisprudentielle », ou la décision de solliciter l'avis d'experts extérieurs (Hoekman et Mavroidis, 2000).

---

217 Voir Charnovitz (2002a), Chayes et Chayes (1993) et Guzman (2002). Pour un avis critique, voir Lawrence (2003), Downs et al. (1996) et Bown (2004a).

218 Pour une présentation des divers modes, politiques et juridictionnels, de règlement des différends internationaux, voir Merrills (2005).

219 En ce qui concerne le pouvoir de renvoi, voir aussi, par exemple, la proposition des CE (TN/DS/W/38).

220 Voir aussi la proposition des CE (TN/DS/W/1) relative à une liste permanente de personnes appelées à faire partie de groupes spéciaux et les propositions de la Thaïlande (TN/DS/W/31) et du Canada (TN/DS/W/41) concernant la simplification de la procédure de sélection des membres des groupes spéciaux.

221 À la différence de ce qui se passe à l'OMC, qui est un organisme intergouvernemental, les particuliers ont qualité pour agir devant certaines juridictions internationales et certains mécanismes de règlement des différends. Plusieurs accords de libre-échange, tels que l'ALENA ou l'ANASE, comportent des dispositions relatives aux arbitrages entre investisseur et État. Conformément à la plupart des accords, les investisseurs étrangers peuvent saisir soit le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) soit des tribunaux d'arbitrage *ad hoc* établis en vertu du Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). Cette approche présente l'avantage d'éviter aux investisseurs de devoir convaincre le gouvernement de leur pays d'origine de contester des mesures litigieuses dans le pays hôte. Parallèlement, un arbitrage entre un investisseur et un État permet de trouver une solution bilatérale entre le plaignant et les pouvoirs publics du pays hôte sans que celui-ci soit tenu de mettre ses mesures en conformité. Voir aussi Fink et Molinuevo (2007).

Il a été proposé d'instituer des modalités de fonctionnement selon lesquelles les mémoires d'acteurs non gouvernementaux présentés en qualité d'*amici curiae* seraient systématiquement pris en considération[222], et qui prévoiraient expressément le droit de demander des audiences publiques (Charnovitz, 2001).[223] Pour améliorer la transparence des délibérations des groupes spéciaux, il a été préconisé d'élaborer des lignes directives sur le rôle et la compétence des experts extérieurs et du Secrétariat en matière de conseils aux groupes spéciaux. Les propositions visant à instituer des groupes spéciaux permanents ou à simplifier la procédure de sélection des membres des groupes spéciaux n'ont pas seulement pour objet de garantir aux Membres parties à un différend une qualité professionnelle et une prévisibilité juridique constante (Hoekman et Mavroidis, 2000), mais aussi de répondre aux préoccupations relatives à la transparence en ce qui concerne le choix des personnes à inscrire sur la liste de celles qui sont appelées à faire partie de groupes spéciaux et la composition des différents groupes spéciaux (Davey, 2002).

iii) Mise en œuvre

La mise en œuvre des décisions dans le cadre de l'OMC suppose que la mesure en cause est mise en conformité avec les Accords de l'OMC. Quand une mesure est contestée avec succès, le Membre défendeur peut se mettre en conformité soit en la retirant, soit par d'autres moyens. Il peut maintenir la mesure temporairement s'il offre au plaignant une compensation appropriée et que cette offre est acceptée. Si le Membre concerné ne se met pas en conformité et ne fournit pas de compensation temporaire mutuellement acceptable, le Membre lésé peut, sous réserve de l'approbation préalable de l'ORD, prendre des mesures de rétorsion équivalentes au dommage économique et à la perte d'avantages commerciaux causés. Plusieurs commentateurs ont critiqué certains aspects du Mémorandum d'accord qui traitent des questions de mise en œuvre. Un certain nombre d'auteurs ont mis en question l'insistance du Mémorandum d'accord sur la mise en conformité avec les obligations contractées à l'OMC au détriment d'une dérogation temporaire aux engagements pris dans le cadre de l'OMC. Par ailleurs, l'utilisation peu fréquente de mesures compensatoires, le nombre limité de mesures de rétorsion disponibles et les problèmes pratiques liés à leur mise en application, notamment pour les pays en développement, ont été soulignés. Enfin, plusieurs auteurs ont mis en doute les méthodes utilisées pour calculer d'une part le dommage économique et la perte d'avantages commerciaux et, d'autre part, les mesures de rétorsion équivalentes autorisées par l'ORD à ce jour. Sur le plan de l'incitation à se mettre en conformité, on s'est demandé si la règle des dommages équivalents était appropriée ou s'il fallait infliger des dommages punitifs. Bien que ces questions ne soient pas sans rapport, nous allons les examiner séparément.

Quel devrait être l'objectif du règlement des différends ?

Les spécialistes de l'OMC divergent sur le point de savoir quel devrait être le but du règlement des différends. Devrait-il s'agir de dédommager la victime par un « rééquilibrage » ou d'inciter à la mise en conformité ? L'incitation à la mise en conformité est l'objectif principal inscrit dans le Mémorandum d'accord et de nombreux spécialistes font valoir que la fonction première du mécanisme de règlement des différends de l'OMC est de garantir la primauté du droit et d'assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral, comme le prescrit l'article 3 :2 du Mémorandum d'accord (Hilf, 2001). Petersmann (1997b : 57) présente invariablement l'Accord sur l'OMC et son « système de règlement des différends obligatoire dans le monde entier » comme un modèle pour « constitutionnaliser » d'autres organisations internationales, soulignant le caractère de bien public du règlement des différends, y compris en ce qu'il crée, jusqu'à un certain point, un précédent. Afin de protéger l'intégrité du système commercial multilatéral, le mécanisme

[222] L'Organe d'appel a décidé qu'en vertu du droit qu'ils avaient de demander des renseignements à toute source (article 13 du Mémorandum d'accord), les groupes spéciaux avaient le pouvoir discrétionnaire d'accepter les mémoires d'*amici curiae* présentés par des particuliers. Il est donc laissé à la discrétion des groupes spéciaux d'accepter ou de rejeter de telles communications. Voir l'affaire *États-Unis – Crevettes/tortues* (rapport de l'Organe d'appel, WT/DS58/AB/R, paragraphes 107 et 108).

[223] Une première expérience d'audiences publiques a été faite récemment dans le cadre de l'affaire *États-Unis/Canada – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones* (DS320 et DS321). À la demande des parties, les Groupes spéciaux ont décidé que leur réunion des 27 et 28 septembre 2006 avec les parties et les experts scientifiques et celle des 2 et 3 octobre 2006 avec les parties seraient ouvertes aux Membres de l'OMC et au grand public, qui ont pu les suivre grâce à une diffusion en circuit fermé, dans une autre salle du siège de l'OMC à Genève.

de règlement des différends de l'OMC a (et doit avoir) pour objectif de rétablir le respect des règles (Jackson, 2006). Par conséquent, chaque Membre de l'OMC a l'obligation internationale inaltérable de se conformer aux décisions de l'ORD et de mettre ses mesures en conformité. C'est pourquoi, bien que satisfaits de l'objectif actuel du Mémorandum d'accord, certains ont proposé que tout comportement *extra*contractuel soit sanctionné par des mesures « punitives » (contraires à l'article 22 :4 du Mémorandum d'accord), allant au-delà du « niveau de rééquilibrage », afin d'inciter à une prompte mise en conformité et de décourager toute entorse aux règles (Charnovitz, 2001 ; Mavroidis, 2000).

D'autres, considérant l'OMC comme un entrelacement de concessions bilatérales, plaident en faveur d'un retour à un système de règlement des différends plus souple (Zimmermann, 2005). Ces auteurs ne conçoivent pas le mécanisme de règlement des différends de l'OMC comme un système de mise en conformité « supranational » et en soulignent plutôt le caractère « transnational », qui devrait permettre un juste rééquilibrage des concessions entre les parties en litige. Tout en étant satisfaits de la règle actuelle des dommages « équivalents », les tenants de ce point de vue, comme Hippler Bello (1996), estiment que les Membres devraient disposer explicitement du droit de choisir entre, d'une part, se mettre en conformité avec les décisions de l'ORD et, d'autre part, « s'affranchir » délibérément de certaines obligations, dès lors qu'une compensation tarifaire est accordée ou qu'une suspension de concessions est tolérée. En conséquence, pour Hippler Bello, le principal avantage de l'orientation du mécanisme de règlement des différends de l'OMC vers la « primauté du droit » réside dans l'institutionnalisation de sanctions proportionnées.[224] Cependant, Jackson (2004), Pauwelyn (2000) et Dunoff et Trachtman (1999) font valoir de manière convaincante qu'outre qu'elle manque de rigueur théorique du fait qu'elle confond les dispositions en matière de mise en œuvre des décisions avec les clauses permettant une échappatoire temporaire, une telle approche (qui repose essentiellement sur une littérature abstraite inspirée de la théorie des jeux et sur l'échange d'engagements en matière d'accès aux marchés entre deux joueurs) est mal adaptée à un contrat international entre des parties multiples et à un ensemble complexe d'obligations, comme celles qui découlent des Accords de l'OMC.

Compensation, rétorsion et autres mesures correctives

S'il n'y a pas mise en conformité, la rétorsion est la principale mesure corrective prévue par le Mémorandum d'accord pour contraindre un Membre à mettre une mesure en conformité avec les règles de l'OMC. Il est fait très peu usage de la compensation volontaire et temporaire.[225] Le principal problème tient à l'obligation d'obtenir un accord entre le plaignant et le défendeur. Les parties au différend doivent négocier et s'entendre sur le montant de la compensation et sur la façon de la mettre en œuvre (abaissement des droits de douane ou autres mesures de libéralisation). Il se peut qu'une raison pour laquelle, dans la pratique, une compensation n'est presque jamais proposée soit que le Membre contrevenant se heurterait à des difficultés politiques internes si, à titre de compensation pour une protection contraire aux règles de l'OMC offerte à une branche de production, il soumettait un autre secteur étranger à la question à une concurrence étrangère plus rude (Guzman, 2002).[226] En outre, pour des raisons similaires, il est probable que le plaignant qui a eu gain de cause préfère le retrait de la mesure incompatible à l'octroi d'une compensation.

---

224 Selon Schwartz et Sykes (2002 : 26), la principale innovation du Mémorandum d'accord (par rapport à l'ancien système du GATT) tient à l'institutionnalisation du principe de « l'infraction efficace » : « cette innovation du Mémorandum d'accord n'était pas tant censée décourager les atteintes aux règles les plus fondamentales. … La véritable nouveauté du système réside dans le fait que la partie perdante peut être jugée « quitte » de l'infraction en payant le prix fixé par un arbitre après examen minutieux de la question de savoir quelles sanctions sont fondamentalement équivalentes au dommage causé par l'infraction. ... Le nouveau système protège mieux les contrevenants contre la menace ou l'imposition effective de sanctions excessives. En revanche, il devrait permettre mieux que ne le faisait l'ancien système d'empêcher qu'il ne soit fait obstacle aux possibilités d'infraction efficace ».

225 Les affaires dans lesquelles une compensation a été convenue sont très rares. En application de la décision d'arbitrage rendue dans l'affaire *États-Unis – Article 110 5) de la Loi sur le droit d'auteur*, les États-Unis ont versé des dommages-intérêts au secteur européen de la musique jusqu'à l'abrogation de la loi incriminée.

226 Conformément à l'article 22 :1 du Mémorandum d'accord, la compensation « est volontaire et, si elle est accordée, elle sera compatible avec les accords visés ». Cette disposition laisse entendre qu'une compensation tarifaire, par exemple, doit être accordée sur une base NPF, ce qui peut la rendre moins intéressante tant pour le plaignant que pour le défendeur, puisque les exportateurs de pays tiers en bénéficieraient aussi. La compensation monétaire, qui est plus amplement examinée ci-après, limite l'importance de ces effets (positifs) externes sur les pays tiers. Bagwell (2007) mentionne brièvement la possibilité de choisir d'autres formes de compensation commerciale, comme la réduction de droits antidumping existants, bien que cela puisse soulever d'autres questions juridiques.

La rétorsion consiste à causer un dommage à des secteurs qui ne sont pas directement impliqués dans un différend pour les amener à exercer des pressions sur le Membre contrevenant afin qu'il mette sa mesure en conformité.[227] Outre son effet de dissuasion sur la partie contrevenante, la rétorsion offre au moins une compensation partielle pour le plaignant en protégeant ses secteurs exposés à la concurrence des importations.[228] Des mesures de rétorsion peuvent être appliquées par le plaignant sans la coopération du défendeur, mais présentent d'autres inconvénients. Une protection renforcée entraîne des inefficiences économiques additionnelles de part et d'autre. En outre, elle lèse des « tiers innocents », tels que les consommateurs et des branches de production compétitives (Pauwelyn, 2000 ; Charnovitz, 2001, 2002a). C'est pourquoi elle est contraire à l'esprit de libéralisation de l'OMC et à son objectif qui est de garantir des débouchés économiques prévisibles. Une mesure de rétorsion risque en outre d'entraîner un détournement des échanges et, de ce fait, d'avoir une incidence économique sur des pays tiers. Le plaignant n'a pas nécessairement intérêt à appliquer des mesures de rétorsion s'il juge que les coûts liés à la majoration des droits de douane sur les importations nécessaires sont trop élevés, d'un point de vue tant économique que politique.[229] Même les grands pays Membres risquent de se heurter à la résistance des consommateurs et des importateurs de produits intermédiaires qui pâtiraient d'un relèvement des prix ou d'une perturbation des relations avec leurs fournisseurs réguliers (Anderson, 2002).

Cependant, en appliquant des mesures de rétorsion, les grands pays peuvent causer un préjudice économique à la partie dont il a été constaté qu'elle ne s'acquittait pas de ses obligations, voire obtenir des avantages économiques additionnels grâce à une amélioration des termes de l'échange. En revanche, les petits pays sont incapables, en raison de la taille limitée de leur marché, d'exercer des pressions suffisantes sur les grands pays Membres pour qu'ils modifient leur comportement (Anderson, 2002). Ainsi, la rétorsion ne dissuade pas les grandes puissances économiques de commettre une infraction à l'encontre de petits pays (Mavroidis, 2000 ; Pauwelyn, 2000). Les grands pays soit ne se mettent pas en conformité, soit proposent un règlement à des conditions défavorables. De fait, les pays en développement n'ont jamais à ce jour suspendu de concessions. Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'inutilité des mesures de rétorsion fait soupçonner qu'il existe des « affaires manquantes » (Bown et Hoekman, 2005), c'est-à-dire des plaintes de « petits » pays qui ne sont jamais portées devant l'OMC car les coûts associés à une procédure s'ajouteraient à ceux qu'occasionnerait la non-mise en conformité de la part du Membre contrevenant, sans aucune perspective d'obtenir réparation (Bronckers et van den Broek, 2005).[230] Les petits pays ne disposant pas d'un pouvoir de rétorsion suffisant sont généralement moins disposés à prendre des engagements en matière de libéralisation des échanges (Bown et Hoekman, 2005). Des réformes sont proposées, qui consisteraient à promouvoir le recours à la compensation[231], à améliorer l'efficacité des mesures de rétorsion tarifaire[232] et à mettre en place des mécanismes permettant d'assurer une mise en œuvre rapide, notamment en adoptant le principe de l'entrée en application des mesures correctives dès l'adoption des décisions de l'ORD, voire avec effet rétroactif.[233]

---

227 La rétorsion incite les exportateurs du pays contrevenant à exercer des pressions sur leurs pouvoirs publics pour conserver l'accès aux marchés étrangers et faire contrepoids à l'influence des secteurs exposés à la concurrence des importations.

228 Cette situation s'explique soit par des considérations d'économie politique, soit par un effet positif sur les termes de l'échange si le pays qui applique la mesure de rétorsion est suffisamment grand pour influer sur les cours mondiaux.

229 Il est à noter que les droits optimaux sont proches de zéro dans les pays qui sont trop petits pour influer sur les cours mondiaux, ce qui signifie qu'une augmentation des droits entraînerait une diminution du bien-être.

230 Bown (2004a) montre que c'est la capacité de rétorsion des plaignants qui détermine au premier chef la décision des pouvoirs publics défendeurs de se conformer ou de ne pas donner suite aux décisions adoptées par l'ORD. La capacité de rétorsion s'entend de la puissance commerciale du plaignant par rapport au défendeur : plus les exportateurs du défendeur sont tributaires des débouchés sur le marché du plaignant, plus les menaces d'action unilatérale de ce dernier pour obtenir la mise en conformité sont crédibles et dissuasives.

231 Voir les propositions des CE (TN/DS/W/1), du Japon (TN/DS/W/32) et de l'Équateur (TN/DS/W/33).

232 Le Groupe africain a proposé que la rétorsion collective soit autorisée (TN/DS/W/15 et TN/DS/W/42) ; voir aussi la proposition du Groupe des PMA (TN/DS/W/17). Un groupe de pays en développement comprenant l'Inde, Cuba, l'Égypte, le Honduras, la Jamaïque, la Malaisie et la République dominicaine a proposé que le recours par les pays en développement à des mesures de rétorsion croisée soit facilité (TN/DS/W/47).

233 Voir, par exemple, les propositions du Mexique (TN/DS/W/23), du Groupe des PMA (TN/DS/W/37) et du Groupe africain (TN/DS/W/42).

Pour renforcer le recours à la compensation temporaire (qui, à la différence de la rétorsion, ne limite pas les échanges mais les accroît) par des réductions tarifaires dans d'autres secteurs, une proposition a été faite en vue de donner à la compensation tarifaire un caractère obligatoire et automatique (Pauwelyn, 2000). Il a été proposé que l'ORD indique dans quels secteurs le Membre contrevenant devrait réduire ses droits de douane ou qu'il autorise le plaignant ayant obtenu gain de cause à choisir les secteurs visés par une compensation (Horlick, 2002). Pour sa part, Lawrence (2003) suggère que les Membres prennent au préalable des engagements quant aux secteurs qu'ils libéraliseraient s'ils perdaient. Schropp (2005) propose que soit créée une procédure d'arbitrage en matière de compensation et que la compensation soit rendue plus attrayante grâce à un rabais par rapport au montant de la rétorsion. Afin de faciliter et d'accélérer les négociations sur la compensation, plusieurs propositions dans le cadre du réexamen du Mémorandum d'accord préconisent que le niveau de l'annulation ou de la réduction d'avantages résultant d'une mesure incompatible soit déterminé plus tôt que ne le prévoient les règles actuelles du Mémorandum d'accord, soit par le groupe spécial soit par l'Organe d'appel au stade de la procédure initiale ou de la procédure de mise en conformité.[234]

Bronckers et van den Broek (2005), entre autres, sont favorables à une compensation financière en tant que mesure corrective de rechange. Plusieurs Membres de l'OMC ont soumis des propositions à cet effet dans le cadre des négociations sur la réforme du Mémorandum d'accord.[235] Les paiements reçus pourraient servir à réparer le dommage subi par les branches de production directement lésées par la mesure incriminée.[236] Il est peut-être aussi plus facile de l'appliquer rétroactivement (Davey, 2005a, 2005b). Ceux qui préconisent une plus grande flexibilité en matière de dérogation temporaire à certaines obligations contactées dans le cadre de l'OMC supposent peut-être que cette option serait utilisée par le Membre contrevenant chaque fois qu'il le jugerait opportun pour des raisons d'efficacité économique ou d'économie politique. D'autres sont préoccupés par la question de détermination des montants appropriés et par la possibilité, pour les pays riches, d'être jugés quittes de leurs obligations « à bon marché » et de façon plus ou moins permanente. Pour leur part, Bronckers et van den Broek (2005) estiment que les amendes pourraient augmenter d'un certain pourcentage chaque année et que les arbitres pourraient déjà déterminer le dommage commercial conformément aux règles en vigueur. Cependant, suivre l'approche qui consiste à introduire un élément de sanction pour inciter à la mise en conformité ne rétablirait pas l'équilibre initial des concessions. Autre préoccupation systémique : des contreparties monétaires d'un montant équivalent risquent de moins inciter le contrevenant à se mettre en conformité, puisqu'un alourdissement de la charge pesant sur le budget de l'État (supporté par un grand nombre de contribuables non organisés) ne donnera pas lieu à des pressions internes de même ampleur que celles que pourraient susciter des rétorsions sous forme d'obstacles commerciaux attaqués par des groupes de pression d'exportateurs (Lawrence, 2003). En outre, les transferts d'argent de pays en développement qui ont perdu un différend vers des pays industrialisés risquent de ne pas être bien perçus par l'opinion publique.[237]

234 Voir, par exemple, les propositions de l'Équateur (TN/DS/W/33) et de la Corée (TN/DS/W/35).

235 Voir les propositions de l'Équateur (TN/DS/W/33), de la Chine (TN/DS/W/29), du Groupe des PMA (TN/DS/W/17 et TN/DS/W/37) et du Groupe africain (TN/DS/W/15 et TN/DS/W/42) préconisant l'octroi d'une compensation monétaire aux Membres en développement et/ou les moins avancés lésés par des mesures incompatibles avec les règles de l'OMC prises par des Membres développés.

236 Limão et Saggi (2006) montrent que les amendes jouent tout à la fois le rôle de moyen de dissuasion et de mécanisme de compensation, et permettent d'éviter les inefficiences liées aux mesures de rétorsion tarifaires. Bien que les droits de douane opèrent un transfert de revenu en modifiant les termes de l'échange, ils ne le font pas de façon efficace par rapport aux amendes en raison de la perte sèche subie par l'économie. Shaffer (2003a) fait observer que des mesures correctives « pécuniaires » pourraient aider les pays en développement à payer les honoraires de cabinets juridiques privés et, de ce fait, infléchir la dynamique de la procédure en atténuant un obstacle important à l'introduction d'une plainte.

237 Il y a plusieurs exemples d'accords prévoyant une compensation sous forme monétaire. L'accord de libre-échange conclu entre les États-Unis et le Chili, par exemple, prévoit une compensation monétaire, y compris la possibilité d'effectuer des versements annuels avec un rabais de 50 pour cent par rapport au montant du dédommagement fixé par le groupe spécial. Voir l'article 22.15, paragraphe 5. La compensation est versée à la partie plaignante ou, selon la décision de la Commission de l'accord de libre-échange, sur un fonds destiné à financer les initiatives de nature à faciliter les échanges entre les parties. Le texte intégral de l'accord de libre-échange conclu entre les États-Unis et le Chili se trouve à l'adresse suivante : http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Chile_FTA/Final_Texts/Section_Index.html. Voir également l'accord de libre-échange conclu entre Singapour et les États-Unis (article 20.6, paragraphe 5) ainsi que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) (chapitre 11), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) (articles 8 et 171) et le Traité instituant la Communauté européenne (article 171). Par ailleurs, le principe de la responsabilité financière envers les parties lésées est fermement établi dans le droit interne de nombreux pays et existe aussi dans le droit international sur la responsabilité des États.

Même si la compensation temporaire devenait obligatoire, il n'en demeurerait pas moins qu'un Membre contrevenant pourrait continuer de faire fi de ses obligations, quelque forme que prenne la compensation. La rétorsion resterait le moyen de dernier recours pour faire appliquer les décisions étant donné qu'elle est hors du contrôle du contrevenant. Pour inciter davantage celui-ci à se mettre en conformité, il a été proposé d'appliquer des peines plus « lourdes », c'est-à-dire un dédommagement délibérément punitif (Bown, 2002). Un autre moyen imaginé pour exercer une pression plus forte sur un partenaire commercial afin qu'il se conforme à une décision rendue dans le cadre de l'OMC est connu sous le nom de rétorsion de type « carrousel » (Sek, 2002).[238] Par ailleurs, des Membres ont proposé que les pays en développement puissent recourir plus facilement à la rétorsion croisée, c'est-à-dire une rétorsion qui concerne des secteurs ou des accords autres que ceux dans lesquels, ou dans le cadre desquels, la violation s'est produite.[239] Certains auteurs étudient l'idée d'une rétorsion collective de la part des pays en développement qui leur permettrait de surmonter les difficultés liées à la petite taille de leur marché (Maggi, 1999 ; Pauwelyn, 2000).[240] D'autres suggèrent que les droits de rétorsion soient négociables, de sorte que les Membres qui jugent inopportun de prendre une mesure de rétorsion pourraient obtenir une réparation monétaire, alors que d'autres obtiendraient le droit de protéger leur branche de production, en principe moyennant un rabais.[241] Bagwell et al. (2007) s'étendent sur les modalités d'une vente aux enchères, en particulier sur la question de savoir si la partie perdante devrait être autorisée à faire une offre. Dans l'affirmative, les vendeurs (en principe les petits pays en développement) pourraient s'attendre à des recettes plus élevées mais, dans l'ensemble, cette solution gagnerait en efficacité uniquement si les pays tiers étaient autorisés à acquérir le droit de prendre des mesures de rétorsion.[242] Selon cette dernière approche, il demeure nécessaire de trouver au moins un pays intéressé qui soit suffisamment grand pour que sa menace de rétorsion soit crédible. Pour éviter que la rétorsion ne soit utilisée à l'appui d'une demande de compensation monétaire, Limão et Saggi (2006) proposent que chaque pays dépose auprès d'une partie neutre un cautionnement (« dépôt fiduciaire ») lors de la conclusion de l'accord commercial.[243] Lorsqu'il est constaté qu'un pays a manqué à ses obligations, celui-ci a le choix entre payer l'amende et recouvrer ses droits sur le cautionnement, ou ne pas payer l'amende et perdre le cautionnement, dont le montant est alors versé à titre de compensation au pays lésé.[244]

238 La rétorsion de type « carrousel » consiste à modifier périodiquement la liste des secteurs visés pour porter préjudice ou menacer de porter préjudice à un plus grand nombre d'exportateurs et augmenter au maximum la pression interne exercée sur le gouvernement contrevenant. Sek (2002) fait observer que cette pratique est largement critiquée, y compris par les branches de productions nationales. L'Australie (TN/DS/W/49) ainsi que la Thaïlande et les Philippines (TN/DS/W/3), par exemple, ont proposé l'interdiction de la rétorsion de type « carrousel ».

239 Voir la note de bas de page 232 ci-dessus, ainsi que Subramanian et Watal (2000), Hudec (2002) et Charnovitz (2002a). En ce qui concerne la rétorsion dans le domaine des ADPIC, le refus de reconnaître les droits de propriété intellectuelle étrangers se traduit, au moins à court terme, par une diminution du prix des biens disponibles, c'est-à-dire qu'elle produit l'effet contraire à celui des droits de douane imposés à titre de rétorsion. Hudec (2002 : 90) estime que même des mesures de rétorsion « négligeables » dans le domaine des droits de propriété intellectuelle peuvent créer un important « malaise politique ». Les adversaires de la rétorsion croisée craignent que la suspension de droits de propriété intellectuelle, compte tenu de leur caractère privé, revienne à une expropriation, qu'elle porte atteinte à la primauté du droit dans un pays et qu'elle puisse engendrer des conflits avec d'autres accords internationaux (Cottier, 1992). Elle est néanmoins prévue dans certains accords de libre-échange, comme celui qui a été conclu entre l'Union européenne et le Mexique. Voir Ramírez Robles (2006).

240 L'Inde et neuf autres pays en développement ont proposé un système de rétorsion collective analogue au « principe de responsabilité collective » énoncé dans la Charte des Nations Unies ; voir la note de bas de page 232 ci-dessus. Cependant, Limão et Saggi (2006) soulignent qu'un « petit » pays préférera peut-être que la mesure de rétorsion soit prise par d'autres, ce qui risque d'aboutir à des problèmes pour l'action collective.

241 Cette idée a été reprise par le Mexique. Voir le document de l'OMC TN/DS/W/23.

242 Bagwell et al. (2007) montrent que les avantages attendus de l'acquisition du droit de prendre des mesures de rétorsion dans un pays ayant de solides intérêts d'économie politique sur le plan intérieur sont sans doute plus importants que le coût attendu dans d'autres pays. En conséquence, dans certaines conditions, une étape de compensation préalable (consistant essentiellement à offrir à la partie perdante la possibilité de retirer des droits de rétorsion) peut entraîner une perte d'efficacité globale.

243 Les auteurs montrent également que la possibilité d'une compensation financière confère une valeur ajoutée s'agissant du niveau de coopération uniquement si elle est étayée par un cautionnement et non pas par des droits imposés à titre de rétorsion.

244 Les auteurs citent un article paru dans in *Inside U.S. Trade* 13 daté du 11 novembre 2002 (« Chile Looks for Monetary Sanctions as Enforcement Mechanism »), dans lequel le Chili propose qu'un tel « dépôt fiduciaire » soit prévu dans son accord de libre-échange bilatéral avec les États-Unis. Cependant, dans la version finale de l'accord, c'est la suspension d'avantages qui a été retenue comme solution de repli en cas de défaut de compensation.

Des auteurs ont examiné la possibilité de nouvelles « sanctions », telles que la suspension de droits liés à la qualité de Membre, par exemple le droit d'assister à des réunions, de participer à la prise de décisions, de recourir au mécanisme de règlement des différends, d'exercer d'autres droits dans le cadre de l'OMC ou de bénéficier d'une assistance technique.[245] Bien que n'ayant pas nécessairement des effets négatifs sur les échanges, ces propositions risquent d'amener le Membre sanctionné à limiter son engagement dans les affaires de l'OMC et de le décourager de mettre ses mesures en conformité. En outre, il serait difficile de définir une suspension de droits qui ne soit pas disproportionnée à l'infraction en cause. Un certain nombre de spécialistes préconisent des méthodes plus subtiles, telles qu'une surveillance renforcée de la mise en œuvre des décisions de l'ORD par les Membres, ou des initiatives visant à obtenir une mobilisation internationale à l'encontre des États contrevenants (Charnovitz, 2001), ou encore une « mobilisation intérieure », c'est-à-dire une dénonciation croissante des pouvoirs publics par les milieux intéressés du pays. Comme nous l'avons indiqué plus haut, il a également été proposé un recours aux méthodes « sunshine » qui visent à influer de façon constructive sur le processus de mise en conformité.

Arbitrage sur le niveau de suspension de concessions que doit autoriser l'ORD

Un certain nombre d'auteurs ont critiqué la façon dont est calculé le niveau équivalent du dédommagement au titre de l'article 22 :4 du Mémorandum d'accord. Selon eux, l'absence de dédommagements rétroactifs se traduit systématiquement par une sous-compensation. Conformément aux règles actuelles du Mémorandum d'accord, les parties plaignantes ne reçoivent aucune compensation pour le préjudice subi entre le début de l'infraction et l'autorisation de rétorsion accordée par l'ORD (Pauwelyn, 2000 ; Bronckers et van den Broek, 2005 ; Trachtman, 2006). Selon Lawrence (2003), la perspective de devoir peut-être accorder un dédommagement conjuguée à la faiblesse des disciplines en matière de procédure incite les Membres contrevenants à « traîner les pieds », c'est-à-dire à remplacer une mesure non conforme par une autre. Outre l'introduction d'un dédommagement rétroactif[246], les auteurs susmentionnés ont proposé plusieurs réformes procédurales visant à accélérer le processus de règlement des différends. Il a notamment été proposé d'améliorer les règles applicables au délai raisonnable accordé pour la mise en œuvre, de renverser la charge de la preuve (ce serait au Membre mettant en œuvre qu'il appartiendrait de démontrer que les mesures qu'il a prises pour se conformer aux décisions défavorables de l'ORD mettent pleinement en œuvre ces décisions), de donner aux groupes spéciaux ou à l'Organe d'appel le droit d'autoriser des mesures provisoires[247] et d'établir des règles pour résoudre le problème dit de la « chronologie ».[248]

---

245 Il y a eu des cas de suspension de droits liés à la qualité de membre au FMI, dans le cadre du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, ou à l'OIT (Charnovitz, 2001 ; Lawrence, 2003).

246 Le rapport du Groupe spécial « Australie – Subventions accordées aux producteurs et exportateurs de cuir pour automobiles : Recours des États-Unis à l'article 21 :5 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends » (WT/DS126/RW) montre que compte tenu de l'obligation, énoncée à l'article 4.7 de l'Accord SMC, de retirer les subventions prohibées, l'application rétroactive de mesures correctives ne peut être interdite en ce qui concerne de telles subventions. Voir en particulier les paragraphes 6.29 à 6.32. Pour des mesures correctives avec effet rétroactif, voir la proposition du Mexique (TN/DS/W/40) ; voir aussi la proposition du Japon (TN/DS/W/32) en faveur d'une détermination prospective du niveau d'annulation ou de réduction d'avantages qui tienne compte de l'application continue de mesures incompatibles et de la fréquence d'une administration ou d'une mise en œuvre incompatible.

247 Voir, par exemple, Jackson (1998) ainsi que Lockhart et Voon (2005). Le Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) autorise le tribunal arbitral à imposer des mesures provisoires, qui peuvent être prises sous la forme d'une sentence provisoire. Voir l'article 26, paragraphe 2, du Règlement d'arbitrage de la CNUDCI. À propos de mesures analogues prises par la Cour internationale de justice, voir Merrills (2005).

248 Depuis l'affaire *CE – Bananes*, les avis divergent sur la question de savoir si un groupe spécial dit « de la mise en conformité » (article 21 :5 du Mémorandum d'accord) doit avoir achevé sa détermination de non-conformité avant qu'une demande de suspension de concessions puisse être présentée. Le Mémorandum d'accord n'est pas clair sur cette question (Valles et McGivern, 2000). Si la procédure de groupe spécial de la mise en conformité doit précéder l'arbitrage sur la rétorsion, le Membre mettant en œuvre peut réussir à faire traîner les choses en remplaçant une mesure illicite par une autre. Un certain nombre de propositions dans le cadre du réexamen du Mémorandum d'accord portent sur la chronologie de la procédure de mise en conformité et de l'arbitrage concernant le niveau de suspension de concessions équivalent au niveau d'annulation ou de réduction d'avantages causé par la mesure incompatible ; voir, par exemple, la proposition de l'Australie (TN/DS/W/49).

Autre sujet de préoccupation : les arbitres ont aligné le niveau de la rétorsion autorisée sur le niveau des effets commerciaux négatifs de la mesure incompatible (Anderson, 2002).[249] En réponse, Breuss (2004), par exemple, s'efforce d'estimer les incidences sur le bien-être plutôt que sur les échanges, y compris les répercussions indirectes. Ainsi, selon Mavroidis (2000), Schwartz et Sykes (2002) et Schropp (2005), un rééquilibrage complet ne peut être obtenu qu'en prenant comme point de repère le « dédommagement pour la perte des gains escomptés ».[250] Ethier (2004) et Schwartz et Sykes (2002) font valoir que l'OMC est un accord éminemment politique conclu entre des dirigeants mus par leur intérêt personnel. Compte tenu de ce caractère politique, il est impossible, selon eux, que des décisions ne portant que sur un préjudice économique puissent rétablir un quelconque équilibre politique. Ces critiques n'ont pas débouché sur des propositions de réforme immédiatement réalisables. Même le calcul des effets directs sur les échanges, sans parler des effets sur le bien-être et des autres effets secondaires, pose des problèmes sur le plan de la méthode et des données (Bagwell, 2007 ; Keck, 2004). Compte tendu des méthodes quelque peu opaques suivies pour rendre certaines décisions arbitrales par le passé[251], l'approche fondée sur une modélisation énoncée dans l'affaire *EU – Loi de 2000 sur la compensation pour continuation du dumping et maintien de la subvention (CDSOA) (22 :6)* met en lumière la nécessité d'une approche plus systématique fondée sur la théorie économique.[252] Il est particulièrement important d'adopter des méthodes saines, si l'on veut éviter tout élément punitif ou toute surcompensation, en particulier dans les différends portant sur des subventions prohibées, dans lesquels s'applique le point de repère plus souple que constituent des contre-mesures « appropriées ».[253]

En résumé, le règlement des différends dans le cadre du GATT et de l'OMC a considérablement évolué au cours des 60 dernières années. Les Parties Contractantes/Membres ont su renforcer la primauté du droit tout en préservant le caractère intergouvernemental du système, notamment en matière de mise en œuvre des décisions. Le présent aperçu a mis particulièrement l'accent sur un certain nombre de

249 Si l'on en juge par les décisions rendues par le passé dans le cadre de l'OMC, une estimation du niveau des échanges qui existerait si la mesure incompatible avait été mise en conformité est devenue la règle dans les arbitrages rendus au titre de l'article 22 :6 du Mémorandum d'accord. Il est évident que la valeur équivalente des importations ne permet pas de mesurer la perte effective de bien-être provoquée par la mesure incompatible. Les effets hypothétiques sur les échanges sont également pertinents pour un certain nombre d'autres applications des règles de l'OMC. Voir Keck et al. (2006) pour plus de précisions.

250 Le « dédommagement pour la perte des gains escomptés » englobe tous les coûts d'efficacité (occasions commerciales manquées ou pertes de production nationale génératrice de valeur ajoutée) dus à la violation de l'accord en sus des effets directs sur les échanges (Mavroidis, 2000). Ces pertes d'efficacité couvrent la valeur actuelle (réduite) des bénéfices perdus, les pertes d'échelle, les coûts liés à la recherche de nouveaux marchés/partenaires, les coûts de transfert au niveau de la production, etc. Cependant, Bagwell (2007) craint qu'un tel système n'exige de disposer de renseignements détaillés sur les préférences politico-économiques d'un gouvernement et ne risque d'accroître la probabilité d'effets externes sur des tierces parties. Howse et Staiger (2006) montrent qu'il est probable, pour cette dernière raison, que de telles mesures correctives entraînent d'autres violations. Ils soutiennent l'approche qui consiste à prendre en compte les effets sur les échanges et l'assimilent à un système de mesures correctives qui prévoirait un « dédommagement pour la perte des gains escomptés » dans le cas où les concessions négociées dans le cadre du système du GATT/de l'OMC seraient considérées comme protégées par une « règle de responsabilité » globale. En outre, cette approche est intéressante parce que les incidences de l'infraction et de la mesure de rétorsion concernent la même relation bilatérale. Cependant, il ne fait pas de doute, comme Bagwell (2007) le fait observer, que même si, du fait de l'application d'une mesure de rétorsion proportionnée aux effets sur les échanges, les termes de l'échange reviennent à leur niveau d'avant la violation, la rétorsion se traduit par une distorsion interne (des prix locaux) pour le plaignant.

251 Dans l'affaire *CE – Bananes (article 22 :6 du Mémorandum d'accord)*, par exemple, pour estimer les effets d'une mesure incompatible sur les échanges, la valeur des importations des CE dans le cadre du régime d'importation des bananes a été comparée à une valeur estimée dans le cadre d'un régime hypothétique conforme aux règles de l'OMC. Les arbitres n'ont pas dévoilé comment les scénarios hypothétiques avaient été choisis et définis ni pourquoi le scénario sur lequel était fondée la décision finale différait des hypothèses proposées par les parties.

252 House et Staiger (2006) ont tenté récemment, en s'appuyant sur la théorie économique et en prenant comme exemple l'affaire *États-Unis – Loi antidumping de 1916*, de déterminer comment le niveau d'annulation ou de réduction d'avantages devrait être défini et mesuré. En particulier, comme on l'a indiqué plus haut, les auteurs constatent que l'accent mis par les arbitres sur les effets sur les échanges présente des avantages d'un point de vue économique. Ils soulignent que pour mesurer les flux commerciaux perdus, les arbitres doivent déterminer la mesure dans laquelle la modification des conditions de concurrence aurait entraîné une réduction du volume des exportations aux prix à l'exportation initiaux.

253 Conformément au critère spécial prévu aux articles 4.10 et 4.11 de l'Accord SMC, les contre-mesures prises en réponse à l'acte illicite initial doivent être « appropriées » et (conformément aux notes de bas de page 9 et 10) ne pas être « disproportionnées » eu égard au fait que les subventions sont prohibées. Ce critère est différent du critère général d'« équivalence » entre le niveau de la rétorsion admissible et le niveau de l'annulation ou de la réduction d'avantages (assimilé généralement à la valeur des avantages commerciaux perdus) énoncé à l'article 22 :4 du Mémorandum d'accord.

problèmes majeurs et de modifications qu'il est possible d'apporter au système actuel.[254] Il ressort de l'analyse des diverses propositions formulées par des spécialistes des affaires commerciales que des progrès supplémentaires pourraient être réalisés sur le plan technique afin de faciliter le recours au mécanisme de règlement des différends, d'en clarifier les procédures et peut-être même d'en renforcer encore la capacité de résoudre les différends dans les moindres délais et d'une manière efficace, sans qu'il soit forcément nécessaire d'en modifier radicalement ou fondamentalement les règles actuelles. En même temps, cette analyse ne minimise en rien – tel n'est pas son but – les succès considérables déjà obtenus dans le cadre du système actuel tel qu'il fonctionne depuis la création de l'OMC.

4. L'ÉLARGISSEMENT DE LA COMPOSITION DU GATT/DE L'OMC: INTÉGRATION DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

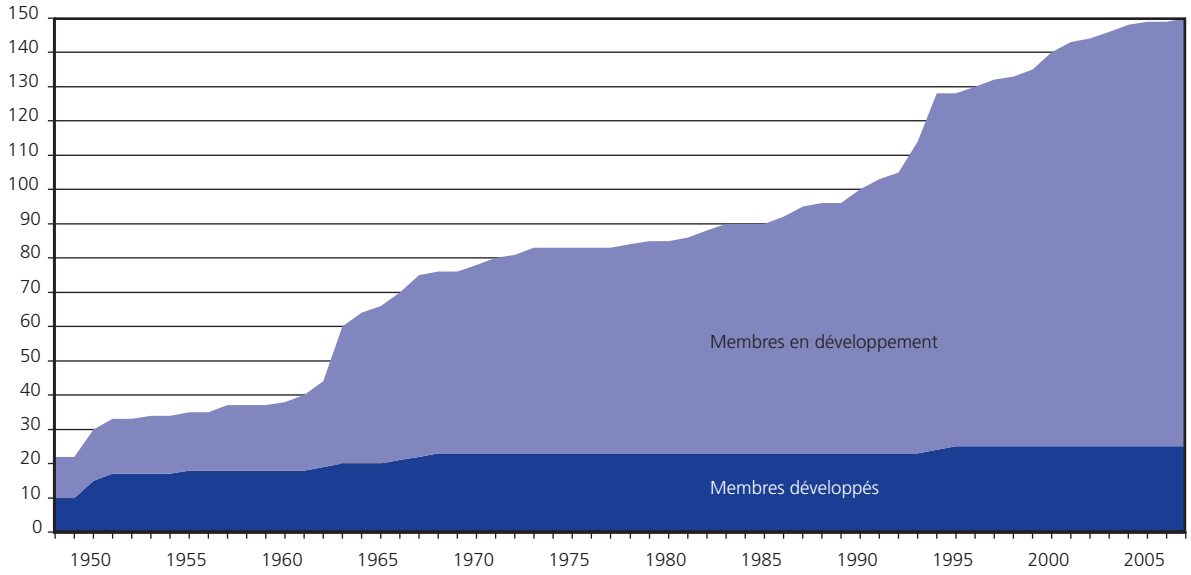
La présente sous-section examine comment les préoccupations spéciales des pays en développement ont été intégrées dans le système commercial multilatéral. La première partie décrit l'évolution des disciplines particulières du GATT/de l'OMC qui s'appliquent aux pays en développement et elle explique comment la conception contemporaine du développement a façonné les décisions des parties contractantes au GATT. La difficulté d'inscrire la politique commerciale dans le cadre de la politique de développement se fait encore sentir aujourd'hui, en particulier dans les débats sur la mise en œuvre et le traitement spécial et différencié qui ont lieu dans le contexte du Cycle de Doha. La deuxième partie examine les formes de traitement spécial et différencié prévues actuellement dans les Accords de l'OMC, ainsi que certaines observations empiriques sur l'utilisation des mesures de politique commerciale aux fins du développement industriel. Elle met l'accent sur les défis qu'il faut encore relever pour que les intérêts des pays en développement soient pris en compte dans le cadre de l'OMC, et elle présente plusieurs stratégies pour renforcer le traitement spécial et différencié.

a) Les pays en développement au GATT/à l'OMC

L'élargissement de la composition du GATT/de l'OMC qui a eu lieu au fil du temps résulte essentiellement des accessions successives de pays en développement. La plupart des nations industrialisées étaient des membres fondateurs du GATT ou y ont accédé dans ses premières années d'existence. On a toujours considéré que c'étaient elles qui déterminaient la portée et le contenu des disciplines du GATT. Un ou plusieurs pays en développement ont adhéré au système commercial multilatéral pratiquement chaque année depuis qu'il existe (graphique 10). La période des Négociations Kennedy dans les années 60 et la fin du Cycle d'Uruguay au début des années 90 ont été marquées par un accroissement particulièrement important du nombre de pays en développement Membres. Suite à cette évolution, la diversité accrue de la composition du GATT/de l'OMC a été associée principalement à des divergences d'intérêts fondamentales entre les pays développés et les pays en développement, malgré la grande hétérogénéité de ce dernier groupe. Les paragraphes suivants décrivent l'évolution des disciplines du GATT/de l'OMC applicables aux pays en développement et expliquent la chronologie des demandes et des concessions faites dans le contexte historique.

[254] Pour une étude et une analyse des propositions faites dans le cadre des négociations sur le Mémorandum d'accord, voir Zimmermann (2006).

Graphique 10
Pays en développement et pays développés Membres du GATT/de l'OMC, 1948-2006
(Nombre de Membres)



Notes : Aux fins du présent graphique, les 24 pays suivants plus les Communautés européennes en tant que Membre de plein droit depuis 1995 sont considérés comme des pays Membres développés: Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Communautés européennes, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Japon, Liechtenstein, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume Uni, Suède, Suisse. Les autres parties contractantes au GATT/ les autres Membres de l'OMC sont classés parmi les pays en développement ou les pays en transition. Dans un souci de cohérence, la Tchécoslovaquie et l'Afrique du Sud, qui sont des parties contractantes originelles, sont classées dans ce dernier groupe (bien qu'il en aille parfois différemment dans la littérature, voir par exemple Hudec, 1987). Au début du GATT, l'Espagne, la Grèce et le Portugal étaient considérés comme des pays en développement; Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la République slovaque et la Slovénie ainsi que la Bulgarie et la Roumanie, sont considérées comme des pays développés, du moins depuis leur adhésion à l'Union européenne en 2004 et 2005. respectivement. La Chine, le Liban et la Syrie étaient des parties contractantes originelles au GATT mais se sont retirés en 1950, 1949 et 1951, respectivement. La Chine a de nouveau accédé à l'OMC en 2001. La Yougoslavie, partie contractante au GATT depuis 1966, n'est pas devenue Membre de l'OMC au titre de l'article XI de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce. Le graphique indique 22 pays en 1948, car le Chili, bien que partie contractante originelle, n'a officiellement accédé au GATT qu'en 1949.

Source : OMC (1995) et site Web de l'OMC.

i) L'échec des négociations sur l'OIC et les débuts du GATT : des exceptions limitées pour les pays en développement

Douze des 23 parties contractantes originelles au GATT de 1947 étaient des pays en développement (voir le tableau de l'Appendice 10), dont six faisaient également partie du comité préparatoire de la Conférence de La Havane qui a élaboré le projet de charte de l'OIC (Brésil, Chili, Chine, Cuba, Inde, Liban). Srinivasan (1998) rappelle que l'Inde, et plus encore, les pays d'Amérique latine considéraient que le projet de charte ne représentait pas leurs intérêts. De nombreuses propositions ont été présentées, demandant à la fois un transfert de ressources et des dérogations aux obligations juridiques énoncées dans le projet de charte. Ces exigences, qui concernaient notamment la protection des industries naissantes, les préférences unilatérales, la non-réciprocité et les accords de produit, partaient de l'idée que le développement économique pouvait légitimer des politiques faussant les échanges. Hudec (1987) voit dans cette attitude une conséquence du passé colonial des pays en développement, où la métropole cherchait à maximiser ses avantages économiques en contrôlant les échanges et en éliminant la concurrence des fournisseurs d'outre-mer. Pendant les négociations, les pays en développement ont été confortés dans leur idée par les exceptions que les pays développés réclamaient pour eux-mêmes, notamment pour appliquer des restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles et pour avoir le droit de recourir à des subventions à l'exportation.

La charte de l'OIC n'a pas vu le jour, mais les règles de politique commerciale qu'elle énonçait ont survécu dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Dès le début de la rédaction de la charte, le principe de l'« absence d'exceptions » préconisé par les États-Unis, a été abandonné et les parties sont convenues que, comme les pays en développement étaient des cas « spéciaux », ils devaient dans une certaine mesure être dispensés des règles. Cependant, les gouvernements des parties au GATT n'ont pas pu s'entendre sur toutes les concessions prévues dans le projet de charte de l'OIC concernant les exceptions pour le « développement économique ». La controverse sur les exceptions à inclure portait essentiellement sur la protection des industries naissantes (Corden, 1974), droit qui a été finalement accordé, mais sous réserve de l'approbation préalable des parties contractantes.[255]

Pendant les sept premières années d'application du GATT, les pays en développement ont paru se satisfaire des quelques exceptions qu'ils avaient obtenues. Les dispositions relatives aux industries naissantes ont été peu utilisées, ce qui tenait, en grande partie, à l'application générale de restrictions à des fins de balance des paiements, dans les pays développés comme dans les pays en développement, ce qui évitait d'avoir à recourir à d'autres formes de restrictions. Mais avec le temps, compte tenu des nouvelles réalités géopolitiques et du nombre accru de pays en développement, ces derniers ont réclamé avec de plus en plus d'insistance un traitement « plus favorable » et l'application de certaines des propositions présentées initialement à la conférence sur l'OIC (Tussie, 1987). Hudec (1987) observe qu'en conséquence, « la discipline juridique applicable aux pays en développement a pratiquement disparu pendant les quatre décennies suivantes » (1987 : 15).

ii) La Session de révision de 1955, le Rapport Haberler et la Partie IV du GATT : la recherche d'un traitement « plus favorable »

L'accession des colonies à l'indépendance et la lutte d'influence dans le tiers monde pendant la guerre froide expliquent en grande partie certaines des décisions prises à l'époque en faveur des pays en développement. La notion d'accès préférentiel aux marchés était omniprésente dans la définition de la relation entre les anciens colonisateurs et les nouveaux territoires indépendants. Lors de la session de révision de 1955, les pays en développement ont demandé instamment la révision extensive de l'article XVIII du GATT afin d'avoir une plus grande latitude pour protéger leurs industries naissantes. En 1958, le Rapport Haberler (GATT, 1958) a établi un lien entre l'insuffisance des recettes d'exportation des pays en développement et les obstacles au commerce érigés par les pays développés. Par la suite, les pays en développement ont peu à peu élargi leurs revendications pour obtenir non plus seulement des exceptions pour leurs propres politiques, mais aussi d'importantes concessions des pays développés en matière d'accès aux marchés (Hudec, 1987).

La dépendance des pays en développement à l'égard des exportations de produits primaires et le problème de la détérioration des termes de l'échange ont été mis au premier plan lors de la formulation de la thèse de Prebisch et Singer[256], qui est devenue très populaire dans les années 60 et 70, et la création de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Ces deux événements ont renforcé les bases théoriques d'une industrialisation fondée sur le remplacement des

[255] L'article 13 de l'OIC sur l'« aide de l'État en faveur du développement économique et de la reconstruction » semble avoir inspiré en grande partie l'article XVIII du GATT. Malgré l'insistance des pays en développement sur d'autres demandes essentielles, le chapitre VI de la charte de l'OIC (articles 55 à 70) relatif aux « accords intergouvernementaux sur les produits de base » n'a pas été incorporé dans le GATT (hormis une référence à l'article XX h)), non plus que l'article 15 sur les « accords préférentiels en vue du développement économique et de la reconstruction ».

[256] Singer (1950) et Prebisch (1950) ont formulé simultanément la thèse sur la tendance à la détérioration des termes de l'échange pour les pays en développement. La thèse initiale énonçait deux hypothèses complémentaires. L'une concernait l'effet négatif sur les termes de l'échange des pays en développement de la non-élasticité par rapport au revenu de la demande de produits de base. L'autre soulignait les asymétries dans le fonctionnement des marchés du travail au « centre » ou à la « périphérie » de l'économie mondiale. Dans le premier cas, les pressions à la baisse des prix réels des produits de base sont générées sur les marchés de produits, et dans le second cas, elles sont générées sur les marchés de facteurs, de sorte qu'elles affectent indirectement les termes de l'échange des pays en développement par leurs effets sur les coûts de production. La première hypothèse s'applique uniquement aux produits de base (ou, plus généralement, aux produits ayant une faible élasticité par rapport au revenu), tandis que la seconde s'applique à tous les biens et services produits dans les pays en développement. Pour plus de détails, voir Ocampo et Parra (2003).

importations et l'importance accordée parallèlement aux marchés intérieurs et régionaux dans les pays en développement. En 1967, les efforts visant à obtenir une dérogation temporaire aux obligations NPF et à promouvoir le commerce entre les pays en développement ont abouti à la signature de l'accord tripartite entre l'Égypte, l'Inde et la Yougoslavie.[257] En 1973, le protocole du GATT relatif aux négociations commerciales entre pays en développement, négocié sous les auspices du GATT, est entré en vigueur (Hamza, 1981).[258] La « concurrence » perçue avec la CNUCED (les parties contractantes en développement avaient menacé de quitter le GATT pour la CNUCED), et la création du Groupe des 77, bloc de pays en développement destiné à faire contrepoids aux nations industrialisées, ont abouti à la reconnaissance formelle des préoccupations des pays en développement dans le cadre du GATT, comme en témoigne l'inclusion, en 1964, de la Partie IV sur le commerce et le développement, qui, entre autres, consacrait le principe de non-réciprocité (Abdel Kader, 1986). La recherche d'un meilleur accès aux marchés a culminé avec l'adoption d'un « système généralisé de préférences » (SGP) à la deuxième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, en 1968. Les États-Unis, longtemps opposés à l'octroi de la Communauté européenne (CE) de préférences spéciales à certains pays méditerranéens et africains, sont finalement revenus sur cette position en échange de l'abolition des « préférences inverses » dont les CE bénéficiaient dans ces pays (Hudec, 1987). En 1971, deux dérogations d'une durée de dix ans ont été obtenues à la fois pour les schémas SGP et pour les accords préférentiels entre pays en développement.

iii) Les négociations du Tokyo Round et la Clause d'habilitation : l'époque du désengagement

Dans les années 70, les problèmes posés par les politiques de remplacement des importations sont devenus évidents dans plusieurs parties du monde en développement, en raison des restrictions à la concurrence et du biais contre les exportations qui en résultait (Nishimizu et Robinson, 1984 ; Bell et al., 1984). Au cours des négociations du Tokyo Round, les pays en développement ont accepté de prendre des engagements limités en matière d'accès aux marchés, bien que les consolidations aient été peu nombreuses et qu'elles aient été effectuées à des niveaux plafonds relativement élevés. Mais dans le même temps, la plupart d'entre eux ont refusé de participer aux nouveaux « Codes » portant sur diverses mesures non tarifaires et de les signer. Afin de surmonter le « pessimisme à l'exportation » dû à l'incertitude et à l'insuffisance des débouchés pour leurs produits (Cline, 1982 ; Finger et Laird, 1987), les pays en développement ont réclamé une dérogation permanente portant sur le SGP ainsi que sur le nouveau Système global de préférences commerciales entre pays en développement (SGPC). Les exemptions accordées ont été institutionnalisées dans la Décision de 1979 concernant le traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et la participation plus complète des pays en voie de développement, aussi appelée Clause d'habilitation.[259]

Mais la flexibilité accrue accordée aux pays en développement n'était pas sans inconvénient ; en effet, elle s'est traduite par la faible participation de ces pays à l'élaboration des règles et à l'échange de concessions réciproques (Golt, 1978 ; Baldwin, 2006). Les responsables de la politique commerciale se sont peu à peu rendu compte que l'idée qu'il existait un groupe unifié de pays en développement n'était plus guère de mise, si tant est qu'elle l'eût jamais été (Koekkoek, 1989). Si la Clause d'habilitation adoptée à l'issue du Tokyo Round codifiait un certain nombre d'exemptions, elle introduisait aussi la notion de « gradation ». Elle exhortait les pays en développement à accorder des concessions lorsque leur situation en matière de développement et leur situation commerciale s'amélioreraient (c'est ce que l'on appelle la « gradation »), et elle reconnaissait l'existence du groupe des pays les moins avancés, ce qui était une allusion claire au problème de l'hétérogénéité des pays en développement.

[257] Le premier accord préférentiel entre pays en développement qui a posé le problème de l'incompatibilité avec les obligations NPF est l'accord sur la zone de libre-échange latino-américaine (l'AFTA), conclu en 1960. Son objectif était pourtant la création d'une zone de libre-échange relevant de l'article XXIV du GATT (Tussie, 1987).

[258] Les pays concernés étaient les suivants : Brésil, Chili, Égypte, Inde, Israël, Corée, Mexique, Pakistan, Pérou, Philippines, Tunisie, Turquie, Uruguay, Yougoslavie, auxquels il faut ajouter la Grèce et l'Espagne qui étaient encore considérées à l'époque comme des pays en développement.

[259] Document L/4903.

iv) Le Cycle d'Uruguay et l'engagement unique

Les années 80 ont vu une rupture radicale avec la tendance au désengagement croissant des pays en développement dans le cadre du GATT. Cette évolution a atteint son point culminant dans la première moitié des années 90 avec la conclusion du Cycle d'Uruguay qui a élargi considérablement le champ des obligations des pays en développement. Plusieurs facteurs ont contribué à cette inversion de tendance. Premièrement, un certain nombre de pays en développement avaient réussi à diversifier leur économie et manifestaient un vif intérêt pour une libéralisation plus poussée, notamment dans les secteurs de l'agriculture et des textiles et des vêtements (Page et al., 1991), où les distorsions étaient fortes. Deuxièmement, les pays qui accordaient des préférences SGP avaient élargi l'ensemble des conditions d'admissibilité des pays en développement et avaient commencé à retirer à certains pays le bénéfice des tarifs préférentiels applicables aux produits dont ils étaient devenus de gros exportateurs. En outre, des études importantes, comme celle de Baldwin et Murray (1977), confirmaient que les pays en développement avaient plus à gagner de la réduction des droits NPF qu'ils n'avaient à perdre du fait de l'érosion des préférences. Troisièmement, les parties contractantes au GATT comprenaient la nécessité de soumettre à des disciplines le recours croissant à l' »autolimitation » des exportations et aux mesures commerciales contingentes qui étaient de plus en plus utilisées à l'encontre des pays en développement exportateurs, notamment ceux d'Asie (Hindley, 1987). Quatrièmement, on craignait le recours à des mesures de rétorsion unilatérales en l'absence de nouveaux progrès sur les disciplines multilatérales, notamment dans les nouveaux domaines de négociation. D'après Low (1993), les États-Unis avaient expressément indiqué que l'Inde et le Brésil (ainsi que le Japon) pourraient faire l'objet de mesures au titre de leur Loi générale sur le commerce de 1988. Cinquièmement, les accords régionaux semblaient être une solution possible pour réaliser une libéralisation plus ambitieuse si le système commercial multilatéral n'y parvenait pas lui-même. Les pays en développement, en particulier les petits pays, qui craignaient d'être exclus des blocs commerciaux régionaux en formation, semblaient disposés à accepter de nouvelles disciplines si cela conduisait au renforcement du système multilatéral dans le cadre duquel ils avaient un pouvoir de négociation plus grand que celui qu'ils auraient eu dans le cadre de plusieurs arrangements régionaux « en étoile » (Whalley, 1995). Enfin, des études de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI), comme celle de Krueger (1978), constataient que la forte augmentation des financements privés éliminait l'une des contraintes – le manque de devises – qui avait conduit au remplacement des importations. Ces études et d'autres (par exemple Krugman, 1987) ont amené les économistes à mettre l'accent sur le rôle des marchés et ont dénoncé les distorsions résultant des interventions excessives de l'État, telles que les mesures de promotion des exportations utilisées auparavant par les pays d'Asie de l'Est. Le principe du « laisser-faire » a encore pris de l'importance après la crise de la dette qui a sévi dans plusieurs parties du monde en développement dans les années 80, et il a même conduit à une libéralisation unilatérale des échanges, par exemple dans le cas du Mexique.

Pour ces diverses raisons, un certain nombre de pays en développement ont estimé que la poursuite de la libéralisation multilatérale du commerce et le renforcement de la réglementation commerciale étaient dans leur intérêt. Un groupe de 20 pays en développement d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie (le G-20), conduit par la Colombie, a décidé, à un moment donné, de rompre avec la position traditionnelle du Groupe informel des pays en développement consistant à empêcher l'inclusion des services dans de nouvelles négociations commerciales multilatérales, ce qui a été un obstacle majeur au lancement d'un nouveau cycle. De concert avec neuf petits pays industrialisés conduits par la Suisse, le G-20 a créé le Groupe « café au lait » qui a contribué au lancement du Cycle d'Uruguay en présentant un projet de texte qui a servi de base à la Déclaration de Punta del Este de 1986. Plusieurs pays en développement ont joué un rôle actif dans les négociations, non seulement en participant à l'échange de concessions, mais aussi en défendant, de leur propre initiative, un programme offensif (Tussie et Lengyel, 2002). Le Cycle d'Uruguay a certainement été un tournant pour l'unité traditionnelle des pays en développement. Ceux qui avaient diversifié leurs produits et leurs marchés étaient confrontés à une multiplicité d'intérêts nationaux et de questions importantes pour eux, de sorte qu'il était plus difficile pour les négociateurs d'adopter une position unifiée bien définie. En outre, l'harmonie sud-sud a pâti du recours accru aux mesures commerciales contingentes entre pays en développement.

L'engagement unique du Cycle d'Uruguay signifiait que tous les Membres de l'OMC acceptaient tous les accords, y compris ceux qui résultaient des codes du Tokyo Round. De nombreux pays en développement ont considérablement renforcé leurs engagements en matière d'accès aux marchés, en particulier dans l'agriculture. De plus, ils ont été invités à se conformer aux nouveaux accords sur les services et les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Le Cycle d'Uruguay a donné lieu à de nombreuses études sur ses implications pour les pays en développement, dont bon nombre critiquaient l'asymétrie des résultats pour les pays pauvres (par exemple, Finger et Schuler, 2000). D'autres études ont identifié d'importantes possibilités d'expansion du commerce des pays en développement, bien que certaines estimations se soient avérées ensuite trop optimistes, notamment parce qu'elles ne tenaient pas compte de la réduction des marges préférentielles (Blackhurst et al., 1995, par exemple).

v) La mise en œuvre des Accords de l'OMC

L'élargissement et le renforcement des règles du système commercial multilatéral convenus dans le cadre du Cycle d'Uruguay reflètent les intérêts commerciaux des pays développés et des pays en développement (et la diversité des intérêts au sein de chaque « groupe »). Les secteurs qui présentaient un intérêt particulier pour les exportateurs des pays en développement et qui étaient caractérisés par des distorsions généralisées, comme l'agriculture ou les textiles et les vêtements, ont été soumis à des disciplines multilatérales. De nombreux pays ont soutenu l'établissement de disciplines plus rigoureuses concernant, par exemple, les mesures commerciales correctives contingentes. Les pays en développement Membres, y compris les petits pays pauvres, ont profité du renforcement du mécanisme de règlement des différends et de l'amélioration de la transparence, grâce aussi au mécanisme d'examen des politiques commerciales. Même dans les nouveaux domaines des services et des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, divers pays en développement ont joué un rôle actif, par exemple en soutenant la libéralisation de certains secteurs de services et modes de fourniture ou la protection des indications géographiques.

Toutefois, dans de nombreux pays en développement, la mise en œuvre de certaines obligations a mobilisé toutes les ressources financières et humaines, et de surcroît, elle a été jugée incompatible avec les intérêts économiques nationaux et les priorités de développement. Il s'est avéré, dans bien des cas, que les périodes de transition plus longues, qui permettaient de différer la mise en œuvre sans modifier la nature des obligations elles-mêmes, n'étaient pas un moyen efficace d'aider les pays en développement à s'adapter au renforcement des obligations. Entre septembre 1998 et novembre 1999, pendant la préparation de la troisième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Seattle, plusieurs pays en développement ont présenté une série de propositions traitant des problèmes que posait, selon eux, la mise en œuvre des Accords de l'OMC. Ces propositions, au nombre d'une centaine, préconisaient non seulement l'octroi de périodes d'application progressive plus longues, mais aussi une flexibilité accrue pour déroger aux obligations de fond sur une base plus ou moins permanente et discrétionnaire. À Doha, dans le cadre de la Décision sur la mise en œuvre, un autre processus, approuvé dans la Déclaration ministérielle, a été lancé dans le but exprès de rendre « plus précises, plus efficaces et plus opérationnelles » les dispositions relatives au traitement spécial et différencié.

Dans les années qui ont suivi la conclusion du Cycle d'Uruguay, l'OMC a intensifié ses efforts en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités. En 1996, le Comité du commerce et du développement a adopté des Lignes directrices pour la coopération technique de l'OMC (WT/COMTD/8), qui établissaient des objectifs, des principes et des directives opérationnelles pour les activités de coopération technique administrées par le Secrétariat. Vers la fin de 2001, avant la Réunion ministérielle de Doha, le Secrétariat a élaboré une « Nouvelle stratégie pour la coopération technique de l'OMC en vue du renforcement des capacités, de la croissance et de l'intégration » (WT/COMTD/W/90), comprenant dix éléments principaux dont l'« incorporation » des domaines prioritaires en matière commerciale à des stratégies de développement national, l'accroissement de la coordination avec les autres organismes et l'octroi d'un financement suffisant. Ces éléments ont ensuite été pris en compte dans diverses initiatives, notamment pour améliorer le Cadre intégré en faveur des PMA, à travers lequel la Banque mondiale, le CCI, la CNUCED, le FMI, l'OMC et le PNUD joignaient leurs efforts à ceux des bénéficiaires et des donateurs pour répondre aux besoins des PMA en matière de développement du commerce.

Compte tenu de l'importance accordée à la coopération technique et au renforcement des capacités dans la Déclaration ministérielle de Doha (WT/MIN(01)/DEC/1), l'OMC a intensifié ses efforts en matière d'assistance technique. Outre ses propres activités[260], financées en grande partie par le Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement (dont le budget annuel est de 24 millions de francs suisses), l'OMC se charge de plus en plus de coordonner l'assistance technique liée au commerce, par exemple dans le contexte de l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce.[261] À cet égard, l'OMC joue un rôle catalyseur – en veillant à ce que les organisations et organismes pertinents comprennent les besoins des Membres de l'OMC en matière de commerce et en les encourageant à collaborer de façon plus cohérente et plus efficace pour répondre à ces besoins. L'initiative « Aide pour le commerce » vise à répondre à deux préoccupations connexes. L'une concerne l'aide à fournir aux Membres de l'OMC qui en ont besoin pour mettre en œuvre les résultats des négociations commerciales multilatérales et faire face à certains coûts d'ajustement économique qui peuvent en résulter. L'autre a trait à l'insuffisance des capacités liées au commerce de nombreux Membres de l'OMC, qui les empêche de tirer parti des possibilités offertes par le système commercial multilatéral. Cette seconde préoccupation couvre des domaines très divers, allant des installations d'essai à l'infrastructure de transport et à la logistique commerciale. Un élément important de l'Aide pour le commerce est la proposition du Directeur général de l'OMC de mettre en place, à l'OMC, un mécanisme de suivi et d'évaluation pour donner l'assurance qu'une Aide pour le commerce accrue sera fournie et sera utilisée de manière efficace.[262] Malgré leur importance accrue, il est clair que l'Aide pour le commerce et les autres initiatives concernant l'assistance technique et le renforcement des capacités ne peuvent que compléter, et non remplacer, des résultats ambitieux en matière de libéralisation et l'établissement de règles de l'OMC tenant compte des besoins de développement.

b) Le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement dans le cadre de l'OMC

Dans la sous-section C.2.c).ii) qui explique la raison d'être du traitement spécial et différencié, il a été fait mention de diverses mesures d'ordre commercial qui pourraient être utilisées pour s'attaquer aux problèmes spécifiques dans les pays en développement. Comme on l'a vu dans la section précédente, le recours à de telles mesures a été peu à peu intégré, dans une certaine mesure, dans le système commercial multilatéral, en général sous certaines conditions. La présente sous-section examine les types de TSD disponibles actuellement dans le cadre de l'OMC, et les données empiriques sur l'utilité des politiques commerciales autorisées à des fins de développement. Elle expose les demandes formulées en faveur d'un traitement spécial et différencié renforcé, puis elle donne un bref aperçu des autres approches possibles pour prendre en compte au mieux les intérêts des pays en développement dans un système multilatéral de règles.

---

260 Pour un examen plus détaillé des activités de l'OMC en matière de coopération technique et de renforcement des capacités, voir le site http://www.wto.org/french/tratop_f/devel_f/teccop_f/tct_f.htm. Le Plan d'assistance technique et de formation pour 2007 figure dans le document WT/COMTD/W/151 et Corr.1.

261 Pour ses recommandations, voir le document WT/AFT/1. L'Équipe spéciale, créée en vertu de la Déclaration ministérielle de Hong Kong (WT/MIN(05)/DEC), est composée d'un petit nombre de pays développés et de pays en développement Membres de l'OMC. Les organisations internationales pertinentes sont invitées à jouer régulièrement un rôle consultatif auprès de l'Équipe spéciale.

262 Afin d'aider les organismes qui s'occupent de développement et de politique commerciale à améliorer la coordination et la cohérence de leurs activités, à éviter la duplication des travaux, à partager des renseignements et à suivre la mise en œuvre des engagements énoncés dans le Programme de Doha pour le développement, conformément à la Déclaration ministérielle de Doha, les Secrétariats de l'OMC et de l'OCDE ont créé, en novembre 2002, la base de données sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce (TCBDB). En outre, ils publient régulièrement des rapports pour mieux faire connaître les nombreux programmes et aider les donateurs à identifier les domaines où des efforts supplémentaires seraient nécessaires (voir le site http://tcbdb.wto.org). Dans le cadre du suivi et de l'évaluation de l'Aide pour le commerce, ces données seront utilisées pour effectuer un examen global des flux d'Aide pour le commerce, qui s'appuiera aussi sur des auto-évaluations des donateurs et des études de cas des bénéficiaires. Les différentes activités du suivi serviront de base à un rapport et un débat annuels sur l'Aide pour le commerce auxquels participeront tous les Membres de l'OMC.

i) Les principaux types de TSD dans le cadre de l'OMC

Selon la méthode indiquée dans la sous-section C.2.iii) le traitement spécial et différencié était l'une des deux principales exceptions au principe NPF. Cela est certainement vrai pour certaines formes de TSD mais des précisions s'imposent. Dans les Accords de l'OMC existants[263], les dispositions relatives au TSD peuvent impliquer ou non une violation du principe NPF. Certaines autorisent les Membres à accorder un traitement plus favorable aux pays en développement, tandis que d'autres prévoient des flexibilités spéciales dont les pays en développement peuvent disposer mais qui doivent en principe être appliquées sur une base NPF.

Dans la première catégorie, outre les schémas SGP, il y a deux autres formes de traitement plus favorable en faveur des pays en développement, qui se présentent comme de simples « exhortations ». Premièrement, on attend des pays développés Membres qu'ils fournissent une assistance technique au titre d'accords particuliers. Par exemple, les Accords OTC et SPS encouragent les Membres à aider les pays en développement qui sont des exportateurs traditionnels et qui peuvent avoir des difficultés pour se conformer à de nouvelles mesures. La nature même de ces dispositions, qui reposent sur le principe de l'effort maximal, est depuis longtemps source de controverse. Bien que des améliorations continuent d'être apportées à l'assistance technique axée sur des accords particuliers, par exemple avec la création du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC) dans le domaine SPS, qui vise à accroître la capacité des pays en développement de respecter les normes SPS, il est peu probable que les Membres se mettent d'accord sur des obligations juridiquement contraignantes leur imposant de fournir une assistance technique sans en connaître les incidences budgétaires. Deuxièmement, les pays développés sont encouragés à imposer, si possible, des prescriptions moins rigoureuses quand ils appliquent certaines mesures aux pays en développement Membres, par exemple en leur accordant des délais plus longs pour présenter des observations quand une nouvelle mesure OTC est adoptée. Bien souvent, ce genre de disposition sur le traitement spécial et différencié stipule que les intérêts des pays en développement « seront pris en compte ». Les tentatives pour établir des exemptions obligatoires ont rencontré une forte résistance chaque fois que le traitement spécial et différencié risque d'aller à l'encontre d'un objectif de politique nationale, par exemple lorsqu'il est urgent d'imposer une norme sur la sécurité des produits qui ne pourrait pas être appliquée avec effet immédiat aux fournisseurs des pays en développement. Les efforts se poursuivent néanmoins pour que les Membres tiennent compte des préoccupations des pays en développement au sujet des nouvelles réglementations, par exemple, dans le domaine SPS, au moyen de systèmes de notification améliorés permettant la tenue de consultations et l'échange d'informations sur des mesures particulières en faveur des exportateurs des pays en développement.[264]

Par contre, les flexibilités spéciales accordées aux pays en développement n'ont généralement pas d'implications NPF. Les pays en développement peuvent être exemptés de certaines règles, mais en général ils ne peuvent pas appliquer des mesures par ailleurs interdites, d'une manière qui établirait une discrimination entre les partenaires commerciaux.[265] Ces exemptions des engagements en matière d'accès aux marchés, des disciplines relatives aux subventions ou d'autres obligations prennent généralement la forme de droits exécutoires, mais elles sont souvent soumises à des conditions ou affaiblies par une prise de décision discrétionnaire.

[263] Comme cela a été dit plus haut, le TSD fait aussi partie des négociations en cours, notamment dans le contexte de la non-réciprocité des concessions.

[264] Voir la décision du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires du 27 octobre 2004 sur la procédure visant à améliorer la transparence du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement Membres, document G/SPS/33 de l'OMC.

[265] Par exemple, les restrictions commerciales imposées par les pays en développement à des fins de balance des paiements en vertu de l'article XVIII du GATT de 1994 sont mises en œuvre sur une base NPF. Le paragraphe 10 de la section B de l'article XVIII énonce d'autres conditions concernant l'application de ces restrictions, par exemple, afin d'éviter de léser inutilement les intérêts des différents Membres.

Pour évaluer les résultats du traitement spécial et différencié à ce jour, nous allons examiner les données empiriques sur son utilisation et son incidence sur le développement. L'analyse portera donc essentiellement sur le traitement spécial et différencié prévu dans les accords existants (et non sur les réductions tarifaires différenciées ou les mécanismes de sauvegarde spéciale qui restent à définir dans le cadre des négociations), et sur les droits « exécutoires » (et non sur les promesses d'« effort maximal »). Les principaux droits en matière de traitement spécial et différencié qui ont été incorporés avec le temps dans le système du GATT/de l'OMC concernent l'accès préférentiel aux marchés, la protection des industries naissantes, la promotion des exportations et les exemptions temporaires des règles pour tenir compte des difficultés d'ajustement et des coûts de mise en œuvre. Si les deux premiers points ont été au cœur des demandes des pays en développement depuis les débuts du GATT, les autres sont apparus à mesure que la conception du développement évoluait et que le nombre et la complexité des obligations s'accroissaient, notamment après le Cycle d'Uruguay.[266] Les résultats obtenus à ce jour pour chacun des principaux types de traitement spécial et différencié[267] sont contrastés avec la demande continue d'une plus grande flexibilité et de solutions de rechange possibles.

Préférences non réciproques

Comme cela a été dit dans la sous-section 4.a), avec la décolonisation, la question de l'accès préférentiel pour les pays en développement est devenu un élément important dans l'élaboration des politiques commerciales. Dans les années 70, le discrédit croissant des politiques de remplacement des importations a renforcé l'intérêt des préférences non réciproques comme moyen d'améliorer les résultats à l'exportation des pays en développement. Pour des raisons à la fois politiques et économiques, l'octroi de préférences unilatérales aux pays en développement a été admis comme une exception permanente au principe NPF en vertu de la Clause d'habilitation. Les préférences doivent être « généralisé[es], sans réciprocité ni discrimination » et doivent « répondre de manière positive aux besoins du développement, des finances et du commerce des pays en voie de développement » (Clause d'habilitation : paragraphe 2 a), note de bas de page 3 et paragraphe 3 c)), englobant les schémas SGP et les accords préférentiels entre pays en développement, tels que le Système global de préférences commerciales (SGPC).[268]

Des études empiriques sur la contribution des préférences à la diversification et à la croissance des exportations donnent au mieux une image contrastée de la situation. Les principales préoccupations concernent la portée et la profondeur des schémas de préférences ainsi que leurs implications sur le

[266] Un autre problème qui préoccupe depuis longtemps les pays en développement est celui de la stabilisation des recettes d'exportation au moyen d'accords de produits. Cependant, avec la conclusion d'accords internationaux de produits basés sur des stocks régulateurs, qui a suivi le lancement du Programme intégré pour les produits de base de la CNUCED et l'adoption de mécanismes de financement comme le Mécanisme de financement compensatoire (MFC) du Fonds monétaire international, le débat sur cette question a surtout eu lieu en dehors du GATT/de l'OMC. Hermann et al. (1989) montrent, au moyen de données empiriques, que la plupart de ces programmes n'ont guère permis de stabiliser les recettes d'exportation des pays en développement.

[267] Le système de catégories choisi ici comprend essentiellement trois grands types de TSD qui ont des implications pour le traitement NPF, et trois qui n'en ont pas. Les premiers sont les préférences non réciproques, l'assistance technique fournie par des Membres à certains pays en développement Membres et les prescriptions moins rigoureuses, tandis que les autres consistent en une flexibilité pour limiter les importations, et une flexibilité pour promouvoir les exportations, et en périodes de transition plus longues pour la mise en œuvre d'accords nécessitant des ressources importantes. Les deux formes de TSD qui relèvent généralement de la clause de l'effort maximal, à savoir l'assistance technique et les prescriptions moins rigoureuses, ne sont pas examinées plus avant. Kleen et Page (2005) font un choix analogue, mais d'autres classifications ont été proposées dans la littérature (par exemple Cottier, 2006) ou ont été utilisées dans les débats à l'OMC, en fonction du contexte. Au Comité du commerce et du développement, le Secrétariat de l'OMC a proposé une typologie comportant six catégories : i) dispositions visant à accroître les possibilités commerciales des pays en développement Membres ; ii) dispositions selon lesquelles les Membres de l'OMC doivent préserver les intérêts des pays en développement Membres ; iii) dispositions relatives à la flexibilité des engagements, des mesures, et à l'utilisation des moyens d'action ; iv) périodes de transition ; v) assistance technique ; et vi) dispositions relatives aux pays les moins avancés Membres (WT/COMTD/W/77/Rev.1).

[268] En 2005, 12 pays développés Membres ont proposé des programmes SGP. Les CE sont comptées comme un Membre, mais les programmes de la Bulgarie et de l'Estonie sont considérés séparément. Voir CNUCED (2005). Pour un examen approfondi de certains programmes, voir CNUCED (1999) et OMC (2001b). En vertu de l'Accord relatif au Système global de préférences commerciales entre les pays en développement, c'est-à-dire le SGPC, les concessions (énoncées à l'Annexe IV de l'Accord) faites par 42 pays, qui ne sont pas tous Membres de l'OMC, sont indiquées sur le site Web de la CNUCED. Voir le site http://www.unctadxi.org/templates/Page 6206.aspx, consulté le 25 avril 2007.

plan structurel et sur celui de l'économie politique. Sur le premier point, il s'est avéré que les préférences avaient peu d'utilité lorsque les positions assujetties à des taux de droits élevés étaient exclues ou que les marges préférentielles étaient faibles. Même si les produits visés sont très protégés et si les marges sont substantielles, l'importance des avantages dépend en dernier ressort des autres conditions à remplir pour avoir droit à un traitement préférentiel, notamment les règles d'origine (Brenton, 2003 ; Brenton et Manchin, 2003).[269] Sur le deuxième point, les préférences entraînent des inefficiences dans la répartition des ressources qui peuvent rendre plus difficile la restructuration future de l'économie en fonction de l'avantage comparatif du pays (Hoekman et Özden, 2005).[270] De plus, Lederman et Özden (2005) constatent que l'admissibilité au bénéfice de schémas unilatéraux est souvent liée à des conditions sans rapport avec le développement, dont l'application peut être coûteuse pour les bénéficiaires potentiels et qui peuvent induire des distorsions supplémentaires. Les préférences génèrent également des intérêts opposés à une libéralisation non discriminatoire dans l'avenir (Limão, 2005 ; Özden et Reinhardt, 2003). Kleen et Page (2005) constatent que, globalement, les préférences ont plutôt généré des rentes et des transferts au profit de certains groupes au lieu de promouvoir un développement industriel reposant sur une large base.[271]

Les discussions sur les préférences en cours à l'OMC opposent principalement les bénéficiaires et les pays en développement exclus. Ce conflit a été exacerbé par une décision récente de l'Organe d'appel, selon laquelle les pays qui accordent des préférences SGP peuvent offrir des marges préférentielles plus élevées à un groupe spécifique de pays en développement remplissant certaines conditions.[272] Les bénéficiaires sont toujours préoccupés par l'érosion des marges préférentielles consécutive à la poursuite de la libéralisation multilatérale et régionale. Il a été proposé de consolider les préférences existantes (Oyejide, 1997), c'est-à-dire de limiter la libéralisation NPF dans des secteurs clés comme les textiles, le sucre et la banane, ou de fixer des objectifs d'accès aux marchés pour les bénéficiaires de préférences (TN/CTD/W/3/Rev.2). Alexandraki et Lankes (2004) et le FMI (2003) montrent que l'érosion potentielle des préférences n'est pas significative pour la plupart des pays mais est importante pour un nombre limité de petits pays et de secteurs.[273] Yeats (1994), Limão et Olarreaga (2005) et Amiti et Romalis (2006) mettent en garde contre un ralentissement de la libéralisation NPF en montrant qu'une libéralisation non discriminatoire par le pays donneur de préférences peut largement compenser l'érosion des préférences et peut entraîner un accroissement des exportations des bénéficiaires. Low et al. (2005) mettent en doute la possibilité de trouver des solutions commerciales au problème de l'érosion des préférences, notant qu'il

[269] Voir, par exemple, Inama (2003), qui estime que le taux d'utilisation inférieur à 40 pour cent pour les bénéficiaires des schémas SGP des CE, des États-Unis, du Canada et du Japon, serait dû en grande partie au caractère rigoureux et/ou à la complexité des règles d'origine. Toutefois, il ne tient pas pleinement compte des autres schémas. Pour certains marchés, les exportateurs peuvent avoir la possibilité de choisir entre différents schémas de préférences et, globalement, les taux d'utilisation peuvent être plus élevés. Dans les CE, par exemple, les PMA africains peuvent exporter soit dans le cadre de l'initiative « Tout sauf les armes » soit dans le cadre de l'Accord de Cotonou. Ce dernier est davantage utilisé car il prescrit des règles d'origine moins contraignantes (Candau et Jean, 2005). Bien entendu, dans les secteurs qui présentent un intérêt à l'exportation pour les pays en développement et où les marges préférentielles sont élevées, comme les produits agricoles et les produits textiles dans les CE et aux États-Unis, les préférences sont largement utilisées (Bureau et Gallezot, 2004 ; Candau et al., 2004).

[270] L'incidence des préférences sur le développement dépend en partie du fait qu'elles encouragent ou non la création d'une branche de production capable de survivre si les préférences sont réduites ou supprimées (cet argument concerne principalement les industries naissantes). À l'évidence, les difficultés d'adaptation dépendent aussi du délai imparti pour procéder aux ajustements nécessaires (Kleen et Page, 2005).

[271] Même si les préférences ne favorisent pas les secteurs qui deviennent compétitifs à moyen terme, les rentes qu'elles génèrent peuvent être une importante source de revenus dans les pays pauvres et leur incidence sur le développement dépend de la manière dont ces revenus sont utilisés. Maurice, par exemple, a utilisé avec succès les rentes préférentielles pour diversifier son économie. Néanmoins, du fait de la réduction du prix fixe élevé du sucre exporté vers l'UE, le pays a dû faire face aux difficultés d'ajustement considérables rencontrées par les producteurs inefficients qui ont perdu leurs marchés (Kleen et Page, 2005 ; Subramanian et Roy, 2001).

[272] Dans *Communautés européennes – Préférences tarifaires*, l'Organe d'appel a estimé que les pays accordant des préférences SGP pouvaient établir une distinction entre des bénéficiaires qui ne se trouvent pas « dans une situation semblable » (paragraphe 153). Il a constaté que les besoins de développement n'étaient pas nécessairement communs à tous les pays en développement et qu'en conséquence, les bénéficiaires pouvaient être traités de manière différente (paragraphe 162). Deux conditions ont été énoncées : premièrement, l'existence d'un tel besoin devait être largement reconnue, par exemple par une autre organisation internationale ; deuxièmement, il devait y avoir un lien suffisant entre le traitement préférentiel et la probabilité de soulager le besoin particulier en cause (paragraphes 163 et 164).

[273] Pour un examen plus complet des études sur l'ampleur de l'érosion des préférences, voir Hoekman et al. (2006).

n'est guère possible d'envisager une utilisation accrue, d'autres produits ou d'autres pays donneurs des préférences. Comme solution de rechange, certains auteurs ont soutenu qu'il fallait fournir une aide au développement pour financer les coûts d'ajustement (Hoekman et Özden, 2005).[274]

Flexibilité pour limiter les importations et promouvoir les exportations

Malgré des réductions tarifaires moindres et des consolidations ou des engagements moins nombreux de la part des pays en développement, ces derniers bénéficient de flexibilités additionnelles pour limiter les importations, notamment du droit de protéger les industries naissantes (article XVIII:A et C du GATT). Comme on l'a vu plus haut, ces dispositions datent de l'époque des politiques de remplacement des importations, dans les années 50 et au début des années 60. Elles ont rarement été invoquées. L'une des raisons est manifestement que les pays en développement ayant des droits non consolidés ou des consolidations à des taux plafonds élevés peuvent relever les taux appliqués sans recourir au traitement spécial et différencié. Une autre raison est que l'article XVIII:B, qui traite des restrictions des échanges imposées à des fins de balance des paiements, est jugé plus facile à appliquer et n'exige pas de compensation. À ce jour, l'article XVIII:B a été invoqué par 16 pays en développement.[275] À l'issue du Cycle d'Uruguay, les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA) se sont vu accorder aussi des périodes de transition plus longues (de cinq et sept ans respectivement), pendant lesquelles ils pouvaient maintenir les mesures concernant les investissements et liées au commerce qu'ils avaient notifiées, telles que les prescriptions relatives à la teneur en produits nationaux et les prescriptions relatives à l'équilibrage des exportations et des importations (article 5 de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC)). Vingt-six pays – parmi lesquels l'Ouganda était le seul PMA – ont demandé des prorogations.[276]

Encouragés par les succès de la promotion des exportations en Asie de l'Est, les pays en développement ont également demandé des droits spéciaux pour subventionner leurs exportations. Ces droits sont souvent réclamés pour couvrir certains aspects des zones franches industrielles. L'article 27 de l'Accord SMC prévoit une période de transition de huit ans pour permettre aux pays en développement de supprimer leurs subventions, et accorde une exemption illimitée aux PMA et à certains pays pauvres énumérés à l'annexe VII de l'Accord, sous réserve de certaines conditions. Des prorogations peuvent être accordées individuellement, conformément à l'article 27.4 de l'Accord SMC et, de plus, une procédure accélérée a été mise en place pour les pays répondant à un certain nombre de critères (G/SCM/39). Jusqu'à présent, 24 pays en développement ont utilisé les diverses procédures de prorogation.[277]

Compte tenu des observations empiriques, la protection des industries naissantes pour le remplacement des importations a été rapidement abandonnée en tant qu'outil de développement. Elle avait créé de fortes distorsions dans les pays qui appliquaient de telles politiques, en pénalisant les secteurs traditionnels comme l'agriculture, en décourageant les exportations et en accentuant la tendance à exporter des matières premières en échange de biens d'équipement.[278] Pour ce qui est des mesures concernant les investissements et liées au commerce, Moran (1998) constate, après avoir examiné de façon approfondie des études de cas empiriques, que « [l]'imposition de prescriptions relatives à la teneur en éléments

[274] Voir, par exemple, le Mécanisme d'intégration commerciale du FMI, qui accorde un soutien financier en cas de difficultés de balance des paiements résultant d'ajustements liés au commerce, notamment de l'érosion des préférences tarifaires. Voir le site http://www.imf.org/external/x10/changecss/changestyle.aspx, consulté le 24 avril 2007.

[275] Aux termes de la Déclaration du Tokyo Round relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements (IBDD, S26, 1979: 226-230), les pays aux prises avec des difficultés de balance des paiements sont tenus de donner la priorité aux mesures axées sur les prix par rapport aux restrictions quantitatives et d'annoncer un calendrier pour l'élimination des mesures. Les pays ayant pris des mesures à des fins de balance des paiements et les périodes pendant lesquelles ces mesures ont été maintenues sont indiqués dans la sous-section 2.c).

[276] À la Conférence ministérielle de Hong Kong en 2005, il a été décidé que les PMA pourraient notifier les mesures concernant les investissements et liées au commerce existantes et les maintenir pendant encore sept ans et pourraient introduire de nouvelles mesures sous réserve de leur approbation et de leur réexamen périodique par les Membres. Toutes ces mesures seront éliminées progressivement pour l'année 2020 (WT/MIN(05)/DEC: F-2). Cependant, au moment de la rédaction du présent rapport, aucune notification de ce genre n'avait été reçue.

[277] Voir les documents de l'OMC de la série G/SCM/-, à partir du document G/SCM/50.

[278] On trouvera deux importants recueils d'études de cas dans Balassa et associés (1971) et Little et al. (1970).

d'origine nationale dans des marchés locaux protégés débouche sur une production moins efficace, avec des effets d'entraînement en amont moins intéressants que lorsque les entreprises étrangères sont autorisées à s'orienter vers les marchés mondiaux ou régionaux » (Moran, 1998 : 161).[279] Outre l'incidence des mesures concernant les investissements et liées au commerce sur la structure de production, il a été constaté que leur effet généralement négatif sur l'investissement étranger direct (IED) retardait le progrès technologique (Kokko et Blomstrom, 1995 ; Smarzynska Javorcik, 2004).[280]

Les données sur les politiques de promotion des exportations sont moins claires. L'accession de la République de Corée et des autres « tigres asiatiques » au rang de grandes nations commerçantes est souvent citée pour illustrer l'importance de l'engagement de l'État dans la création de secteurs d'exportation prospères (Noland et Pack, 2003). Pour certains des pays, comme Maurice, qui ont suivi la même voie, les zones franches industrielles ont joué un rôle important dans la diversification de la production vers des secteurs non traditionnels (Subramanian et Roy, 2001). Cependant, d'autres pays ont appliqué sans succès des stratégies analogues.[281] Noland et Pack (2003) soulignent que des facteurs horizontaux, comme de bonnes politiques macro-économiques et une main-d'œuvre bien formée, ont joué un rôle plus important dans l'expérience des pays d'Asie de l'Est que les interventions sectorielles. En fait, les auteurs concluent que les incitations à l'exportation n'ont fait que compenser la protection subsistante et que des résultats analogues auraient pu être obtenus à moins de frais. L'expérience montre que les politiques d'intervention sélective posent des problèmes importants en générant des rentes de situation et une inefficacité à long terme (Hoekman et al., 2004). Les tigres asiatiques ont pu surmonter ces problèmes grâce à une situation politique stable, une administration compétente et un strict respect des objectifs d'exportation, c'est-à-dire en acceptant la fermeture des entreprises non rentables. En revanche, dans d'autres cas, les politiques de soutien ont été détournées par des groupes d'intérêt, ce qui a favorisé la corruption et le maintien en activité d'entreprises inefficientes (Lall, 2002). Parmi les autres problèmes, il faut citer les incidences budgétaires des politiques industrielles et les problèmes d'information pour l'identification des « gagnants » (Panagariya, 2000a).

Malgré les résultats peu encourageants des interventions publiques sélectives, les discussions en cours sur le traitement spécial et différencié ont mis l'accent sur la nécessité de laisser aux pays en développement un « espace politique » pour protéger les secteurs en concurrence avec les importations et subventionner les exportateurs.[282] Il a été suggéré que les pays en développement devraient pouvoir rejeter les conditions trop pesantes auxquelles serait subordonnée la protection des industries naissantes (TN/CTD/W/3/Rev.2) et ne devraient pas être tenus d'offrir des compensations (TN/CTD/W/4/Add.1). Dans le même esprit, plusieurs pays en développement ont proposé qu'on les laisse libres de recourir à des mesures concernant les investissements et liées au commerce (TN/CTD/W/4 ; TN/CTD/W/3/Rev.2) et à des subventions à l'exportation (TN/CTD/W/3/Rev.2) s'ils le jugent nécessaire pour réaliser leurs objectifs de développement. L'idée sous-jacente, selon laquelle il serait préférable, pour le développement, d'avoir moins d'obligations internationales peut être perçue comme une contre-réaction au « Consensus de Washington », préconisé par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) dans les années 80. Rodrik (1993) présente des observations empiriques à l'appui de ces demandes, notant que la stratégie recommandée consistant à limiter autant que possible l'intervention de l'État dans la poursuite de politiques de développement extraverties a donné, au mieux, des résultats mitigés.

279 En vertu des prescriptions relatives à la teneur en éléments d'origine nationale, les entreprises sont obligées d'acheter à un prix plus élevé des composants de fabrication nationale plutôt que des produits équivalents importés, ce qui entraîne une hausse des coûts de production, ce qui rend moins attractif l'investissement dans le secteur d'amont concerné. Bien entendu, d'autres facteurs dans le pays d'accueil, notamment le niveau de protection tarifaire et les incitations fiscales ou financières, peuvent compenser l'effet négatif sur l'investissement des prescriptions relatives à la teneur en produits nationaux, même au prix d'autres distorsions.

280 Pour un aperçu complet de la manière dont les mesures concernant les investissements et liées au commerce et les autres prescriptions de résultats affectent le commerce, l'investissement et la croissance, et pour des données empiriques, voir OMC et CNUCED (2002).

281 Panagariya (2000a) note que le coût des subventions à l'exportation accordées par plusieurs pays d'Asie et d'Amérique latine était largement supérieur aux avantages obtenus en termes de promotion et de diversification des exportations. De même, la plupart des études de cas sur plusieurs pays africains figurant dans Helleiner (2002) ne constatent pas d'incidence notable des zones franches industrielles sur les exportations de produits non traditionnels.

282 Hoekman (2005) note que l'expression « espace politique » est mal définie et est largement employée dans les débats actuels, et il propose une application mieux définie de ce concept, qui est examinée plus loin.

Récemment, des observateurs universitaires ont adopté une approche plus nuancée qui fait une place à l'intervention des pouvoirs publics tout en tenant compte des expériences antérieures. D'une part, les problèmes d'ordre budgétaire informationnel, administratif ou économique limitant le succès des politiques industrielles actives ont été reconnus (Rodrik, 2004), de même que l'importance d'avoir des marchés et des institutions fonctionnant bien.[283] D'autre part, si l'ouverture commerciale a entraîné des gains de productivité sur des marchés auparavant protégés, les politiques de laisser-faire n'ont pas abouti à l'amélioration escomptée des résultats économiques. Hausman et Rodrik (2003) soutiennent que, pour favoriser la réforme structurelle et la croissance, les pouvoirs publics ont un rôle à jouer en encourageant l'entrepreneuriat et l'investissement dans des activités nouvelles, tout en liquidant les entreprises et les secteurs qui s'avèrent improductifs.[284] Les instruments non commerciaux, comme les crédits ou les garanties de durée limitée accordés par le secteur public en attendant que les marchés financiers privés soient prêts à intervenir (ou à déclarer la faillite) sont peut-être préférables dans la plupart des cas du point de vue de l'efficacité, mais, comme le souligne Melitz (2005), pour saisir les externalités d'apprentissage, les restrictions commerciales, même si elles doivent être traitées avec une grande prudence, peuvent avoir dans certaines circonstances, moins d'effets de distorsion qu'on ne le pensait auparavant. Panagariya (2000a) note que le choix de la meilleure politique entre n options est aussi une question de faisabilité compte tenu de l'échéance visée. À cet égard, il pourrait être nécessaire, dans les discussions sur le TSD, d'examiner plus en détail les instruments de politique actuellement disponibles à l'OMC, y compris les conditions auxquelles leur utilisation est subordonnée, ainsi que les alternatives possibles, en renonçant éventuellement à une approche identique pour tous, afin de mieux tenir compte de la situation spécifique de chaque pays.

Des périodes de transition plus longues pour la mise en œuvre des obligations exigeant des ressources importantes

L'accroissement considérable des obligations des pays en développement résultant du Cycle d'Uruguay n'a pas tardé à susciter des plaintes au sujet du coût excessif de la mise en conformité. Si certains accords, comme celui sur les MIC, prévoyaient des périodes plus longues pour faciliter l'adaptation aux changements dans les profils sectoriels et tenir compte des coûts économiques liés à l'élimination progressive des mesures ayant des effets de distorsion des échanges, d'autres accords, comme les Accords sur les ADPIC et sur l'évaluation en douane, autorisaient les pays en développement à différer la mise en œuvre afin de se doter de l'appareil administratif requis. *A priori*, il a été estimé que l'équilibre entre les coûts immédiats et les avantages à long terme résultant d'un accord serait plus favorable si les pays en développement n'avaient à mettre en œuvre qu'un petit nombre de réformes au même moment, en reportant une partie des coûts sur une période ultérieure (Kleen et Page, 2005).

Dans le cadre de l'Accord sur l'évaluation en douane, 56 pays en développement Membres ont demandé à bénéficier de la période de transition initiale de cinq ans au titre de l'article 20.1 de l'Accord, et 32 d'entre eux ont demandé des prorogations essentiellement, pour pouvoir continuer à utiliser les valeurs minimales. Seul un nombre limité de pays en développement Membres semblent avoir utilisé la période de transition, c'est-à-dire qu'ils ont notifié, après son expiration, une législation conforme à l'Accord. Dans de nombreux cas, aucune notification n'a été reçue, bien qu'aucune prorogation n'ait été demandée, ou qu'aucune demande n'ait été présentée pour bénéficier du délai initial. L'utilisation de la valeur transactionnelle comme méthode préférée aux fins de l'évaluation en douane a certes l'avantage d'être plus transparente

[283] Ce sont des facteurs importants qui déterminent le climat d'investissement dans un pays. Il a été constaté que l'IED joue un rôle non négligeable dans la diversification et la modernisation de la base industrielle des pays en développement. Voir, en particulier, Hoekman et al. (2004) pour un aperçu de la littérature sur l'IED et le transfert de technologie. Les auteurs citent de nombreuses études de cas dans lesquelles l'IED a entraîné une large diffusion des technologies, mais ils soulignent aussi que le transfert de technologie et ses retombées à travers l'IED ne sont pas automatiques et peuvent être encouragés par des politiques appropriées.

[284] Les auteurs soulignent qu'il faut découvrir ce que l'on produit le mieux. Selon eux, cette découverte a une grande valeur sociale, car elle détermine le schéma de spécialisation futur de l'économie. Comme les entrepreneurs imitent rapidement ce que des pionniers ont découvert, l'entrepreneur initial ne peut internaliser qu'une partie de la valeur sociale générée. Les auteurs concluent que les politiques de laisser-faire contribuent à l'insuffisance de l'innovation. Rodriguez-Clare (2005) va plus loin en disant que, pour permettre à de nouvelles industries de prospérer, il peut être nécessaire aussi que les pouvoirs publics coordonnent les décisions d'investissement dans les secteurs d'amont et d'aval qui dépendent les uns des autres.

et plus objective, mais elle peut nécessiter une réforme d'ensemble des procédures douanières impliquant des investissements dans les institutions, l'équipement et la formation (Shin, 1999). L'accès à l'information électronique pour effectuer les comparaisons entre les prix est particulièrement important pour éviter la fraude liée à la sous-évaluation des marchandises (perte de recettes douanières) ou à leur surévaluation (contournement du contrôle des capitaux). La solution des problèmes institutionnels plus généraux, comme la corruption, les pesanteurs administratives et les insuffisances des systèmes d'audit internes, peut aussi être considérée comme un préalable à l'utilisation de systèmes d'évaluation plus sophistiqués. D'ailleurs, dans les cas où la modernisation de l'évaluation en douane était associée à un processus de réforme plus vaste, les améliorations en termes de transparence, de délais de dédouanement et de recettes douanières ont généralement dépassé les attentes (Duran et Sokol, 2005).

Le bilan de l'application de l'Accord sur les ADPIC par les pays en développement a révélé des problèmes de mise en œuvre encore plus vastes. Conformément à l'article 65 :2 de l'Accord, outre le traitement NPF et le traitement national (articles 3, 4 et 5), les pays en développement n'étaient pas tenus d'adapter leur législation aux prescriptions de l'Accord avant l'expiration d'un délai de cinq ans (onze ans pour les PMA, avec une possibilité de prorogation, conformément à l'article 66 :1). De plus, l'article 65 :4 prévoit que l'extension de la protection par des brevets de produits à des domaines de la technologie où cette protection n'existait pas auparavant pourra être différée pendant une période totale de dix ans. En 2001, il a été décidé, pour les produits pharmaceutiques, que les PMA pouvaient différer jusqu'au 1er janvier 2016 l'application des dispositions relatives aux brevets ou à la protection des renseignements non divulgués (WT/MIN(01)/DEC/2). En 2005, la période de transition générale accordée aux PMA au titre de l'Accord sur les ADPIC a été prorogée jusqu'au 1er juillet 2013 (IP/C/40). De nombreux pays en développement disposaient déjà d'un régime de propriété intellectuelle avant l'entrée en vigueur de l'Accord, mais ils ont mis à profit la période de transition pour moderniser l'infrastructure existante.[285] L'Inde, par exemple, a amélioré sa loi sur les brevets (adoptée en 1970) pour la rendre pleinement compatible avec l'Accord en lui apportant des modifications en 2000, 2003 et 2005, et elle a souligné, dans sa Politique scientifique et technologique de 2003, que la propriété intellectuelle constituait un instrument important de son développement commercial (Saha, 2005). Plusieurs études de cas portant sur des pays en développement ont indiqué que le coût de la modernisation des institutions responsables de la propriété intellectuelle et leurs coûts de fonctionnement annuels seraient considérables (CNUCED, 1996 ; Banque mondiale, 2002). Mais les estimations variaient considérablement, et dans bien des cas, il n'était pas possible de déterminer les coûts marginaux des obligations découlant de l'Accord sur les ADPIC. Par ailleurs, dans bon nombre de pays en développement, les recettes provenant des droits d'enregistrement, principalement pour les marques de fabrique ou de commerce, étaient supérieures aux dépenses renouvelables (CIPR, 2002). Mais il a été constaté que l'Accord avait des incidences financières allant au-delà des budgets de fonctionnement. Les détenteurs de droits sont concentrés dans quelques pays industrialisés. On estime que cela se solde, à court terme, par des sorties nettes de fonds des pays en développement (et d'autres pays développés) au profit des exportateurs de technologies notamment aux États-Unis, en Allemagne et au Japon (Banque mondiale, 2002 ; Maskus, 2000). Certains pays en développement sont cependant en train de combler l'écart. En vue de son accession à l'OMC, la Chine a modernisé les organismes chargés de la propriété intellectuelle et le nombre de demandes de brevets d'invention déposés chaque année auprès de l'Office national de la propriété intellectuelle (SIPO) a presque triplé entre 2001 et 2005 (2001 : 63 204 ; 2005 : 173 327). Pendant cette période, et chaque année depuis 2003, la majorité des demandes de brevets d'invention a émané de requérants nationaux.[286] Autre aspect positif, il a été constaté que le renforcement des droits de propriété intellectuelle entraînait une augmentation des flux d'IED (pas seulement dans les secteurs sensibles en termes de DPI) et du transfert de technologie, y compris à destination des PMA (OCDE, 2003 ; Smarzynska Javorcik, 2002 ; Lee et Mansfield, 1996). Même si le transfert de technologie par le biais de l'imitation se heurte à des

[285] En outre, les pays en développement ont saisi cette occasion pour obtenir une assistance accrue au niveau bilatéral et de la part d'organismes multilatéraux, notamment de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), en vue d'améliorer et de moderniser leurs systèmes de protection de la propriété intellectuelle.

[286] Voir le site http ://www.sipo.gov.cn/sipo_English/statistics/200607/t20060725_104689.htm, consulté le 27 avril 2007. D'autres formes de protection, comme le droit d'auteur, se sont révélées bénéfiques, notamment pour l'industrie de la musique, dans les pays en développement (Maskus, 2000).

contraintes, les effets sur l'IED ont été particulièrement marqués dans les pays ayant une grande capacité d'ingénierie inverse (OCDE, 2003). De plus, le transfert de technologie par le biais d'accords de licence s'est accru dans divers pays en développement (avec des effets positifs en fonction de l'importance des redevances) (Maskus et Yang, 2003).

Dans les discussions en cours sur le traitement spécial et différencié, plusieurs pays en développement ont présenté des propositions demandant que les périodes de transition prévues dans l'Accord sur l'évaluation en douane et dans l'Accord sur les ADPIC soient prorogées automatiquement sur demande (TN/CTD/W/3/Rev.2 et TN/CTD/W/4/Add.1). Les Membres qui s'y opposent devraient démontrer que la période de transition venant à expiration a atteint ses objectifs et a permis la mise en place de l'infrastructure nécessaire (ou d' »une base technologique viable » dans le cas des ADPIC). Si beaucoup restent sceptiques quant aux problèmes de risque moral[287] qu'impliquerait une telle approche, l'idée que le rapport coûts-avantages de certaines obligations peut être fonction du niveau de développement, a gagné du terrain. Certains font valoir que les investissements et les réformes complémentaires qui sont nécessaires dans les pays en développement entrent en concurrence avec les autres priorités de développement dans l'affectation des ressources financières et administratives limitées (Hoekman, 2005). Par ailleurs, des observations empiriques ont montré que la modernisation des douanes et du régime de propriété intellectuelle avait des effets positifs sur divers indicateurs de développement et ne devait donc pas être négligée.[288] Un traitement spécial et différencié effectif devrait être ciblé en fonction de la situation spécifique d'un pays, compte tenu de l'infrastructure et des actifs existants, tout en encourageant la réforme, mais il devrait aussi tenir compte des coûts de non-conformité imposés aux autres pays.

ii) Nouvelles approches pour tenir compte des intérêts des pays en développement

Les négociations en cours sont une bonne occasion de réexaminer la façon dont les intérêts spéciaux des pays en développement sont pris en compte dans le cadre de l'OMC. Selon le mandat de Doha, toutes les dispositions existantes relatives au traitement spécial et différencié doivent être réexaminées en vue de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles (WT/MIN(01)/DEC/1). Les modalités convenues en matière de traitement spécial et différencié doivent s'appliquer dans les négociations et de nouvelles dispositions en la matière doivent être élaborées dans différents domaines de négociation, comme la facilitation des échanges. Il subsiste deux problèmes majeurs, qui concernent également toutes les formes de traitement spécial et différencié : premièrement, l'absence, de la part des demandeurs, d'analyse des politiques et de justification de la nécessité des exemptions ; et deuxièmement l'absence d'évaluation réaliste sur le point de savoir comment appliquer les exemptions sans compromettre l'intégrité du système. Ces considérations ne sont pas sans lien entre elles puisque la justification des besoins spéciaux du développement et des dérogations aux règles mettrait probablement un terme à l'autosélection du statut de pays en développement, ce qui laisserait un vide quant à la définition du mécanisme approprié pour déterminer qui a droit au traitement spécial et différencié.

Jusqu'à présent, deux stratégies extrêmes ont été particulièrement prisées, évitant une analyse plus sérieuse : la première a consisté à accorder une flexibilité totale (parfois limitée dans le temps) aux pays en développement, en particulier aux PMA, qui sont économiquement trop petits pour avoir de l'importance pour les intérêts des autres Membres, sans examiner la justification ou les conséquences d'une telle stratégie. Par exemple, on n'attend pas des PMA qu'ils prennent des engagements dans les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits agricoles ou dans les nouvelles négociations sur

[287] Le risque moral s'entend d'une modification du comportement liée à l'assurance, qui augmente la probabilité de survenue de l'événement couvert par l'assurance.

[288] Pour d'autres travaux empiriques, voir aussi Swedish National Board of Trade (2004).

la facilitation des échanges (WT/L/579).[289] Ou bien, ils peuvent maintenir les mesures concernant les investissements et liées au commerce existantes ou en appliquer de nouvelles pendant une période plus longue, éventuellement jusqu'en 2020 (WT/MIN(05)/DEC : F-2). Bien que cette approche ait été saluée comme un succès, sa justification économique et stratégique est très contestable. Les PMA ont libéralisé unilatéralement certains secteurs et ils pourraient ancrer les réformes dans le cadre de l'OMC afin d'empêcher tout dérapage des politiques.[290] Ils pourraient aussi s'engager au maintien du statu quo comme monnaie d'échange pour affirmer leurs intérêts offensifs.[291] Pour ce qui est des mesures concernant les investissements et liées au commerce, comme nous l'avons vu plus haut, ce n'est peut-être pas le moyen le plus efficient de promouvoir les industries nationales.

La seconde stratégie a consisté à concentrer l'attention sur des propositions en matière de traitement spécial et différencié qui n'avaient pas ou pratiquement pas de valeur intrinsèque ou à faire de nouvelles promesses d'« effort maximal », en accordant des « droits » qu'il est difficile de faire respecter. Par exemple, il a été convenu en principe que « les modalités et les conditions de la Clause d'habilitation s'appliqueront lorsque des mesures sont prises (...) en vertu des dispositions de ladite clause », ou que pour évaluer des mesures prises à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII :b) du GATT de 1994, « *il sera pleinement tenu compte* de l'incidence de la volatilité des flux financiers à court terme » (JOB(03)/150/Rev.2 : C-2 et C-6, pas d'italique dans l'original).

Plusieurs commentateurs ont formulé des propositions sur la façon de réorienter les discussions sur le traitement spécial et différencié vers une approche plus analytique. Ils considèrent tous que, pour que le TSD soit efficace, il faut tenir compte de l'hétérogénéité des pays en développement ; en d'autres termes, ils reconnaissent que la situation spécifique de chaque Membre devrait être l'élément qui détermine l'admissibilité et le type de mesure à autoriser au titre du TSD.[292] Les approches proposées diffèrent cependant quant à l'ampleur de la différenciation entre les pays en développement et à la façon d'opérer cette différenciation. Les deux options principales diffèrent aussi en ce qui concerne la portée exacte du TSD et le niveau de détail auquel la teneur des règles de l'OMC et les exemptions possibles doivent être examinées.

[289] Pour les nouveaux domaines, comme la facilitation des échanges et les autres questions de Singapour, cette approche a reçu un certain appui de la part d'universitaires. Lawrence (2005) propose que les accords existants de l'OMC soient complétés par des « clubs » auxquels participeraient uniquement les membres qui sont prêts à accepter un plus vaste ensemble d'engagements. Afin d'éviter l'absence d'appropriation après la conversion des codes plurilatéraux du Tokyo Round en obligations universellement applicables, tous les Membres de l'OMC participeraient à la négociation des règles du club, mais seraient libres d'adhérer à un stade ultérieur. L'auteur considère l'OMC comme un « club de coordination mondiale » dans le domaine du commerce, qui devrait s'occuper de toutes les corrélations entre les questions. Ce « club de clubs » constituerait un compromis dans lequel la diversité pourrait coexister avec l'établissement d'un cadre d'intégration approfondie. Étant donné les craintes d'une « société à deux vitesses » et d'une marginalisation accrue des pays les plus pauvres, beaucoup d'observateurs (par exemple, Hoekman, 2005) ne pensent pas que les mécanismes plurilatéraux soient dans l'intérêt des pays en développement.

[290] Voir les sous-sections B.2, B.5 et C.2.c) sur les engagements internationaux comme moyen de faire face aux problèmes de gouvernance interne. Si des exemptions plus ou moins permanentes étaient accordées à tous les pays qui génèrent des coûts de non-conformité mais qui sont trop petits en tant que marchés pour compter aux yeux de leurs partenaires commerciaux, il faudrait se demander si cette pratique, bien qu'elle ne soit pas rare en fait, doit être régularisée dans le cadre de l'OMC, au risque de compromettre l'intégration future de ces pays dans le système commercial multilatéral. Voir Kerr (2005).

[291] Comme cela est indiqué dans les sous-sections B.2 et B.5, il n'est pas facile d'expliquer pourquoi un grand pays négocierait des engagements de libéralisation avec un petit pays. Une motivation plausible pourrait être qu'il a intérêt à coopérer sur des questions autres que commerciales, comme la protection de l'environnement. Par ailleurs, il se peut qu'un PMA ne soit pas considéré comme un petit marché pour certains produits. Enfin, comme un grand marché confère en soi une grande puissance de négociation, les PMA peuvent participer en tant que groupe aux négociations avec de grands partenaires commerciaux.

[292] Comme cela est indiqué dans les sous-sections B.2, B.5 et C.2.c), l'approche des accords commerciaux fondée sur les termes de l'échange impliquerait que les grands pays en développement ne soient pas traités de la même façon que les petits. Pour rappel, Staiger (2006) estime que les principaux éléments empiriques sont ceux qui indiquent dans quelle mesure un pays en développement a été ou est suffisamment grand sur un marché pour modifier les prix internationaux du fait de ses choix de politique commerciale. En citant deux documents à l'appui de cet argument (Gros, 1987 ; Broda et al., 2006), il déplore le manque général d'études empiriques sur ce point.

Certains auteurs ont fait une distinction entre, d'une part, les obligations fondamentales, telles que l'accès aux marchés sur une base NPF et l'interdiction des mesures ayant d'importants effets de distorsion des échanges, et, d'autre part, les obligations d'appliquer des accords « coûteux » portant sur des questions réglementaires, comme l'évaluation en douane et les ADPIC. L'adhésion universelle aux disciplines fondamentales suppose que la poursuite de la libéralisation ne soit pas freinée par la prise en compte de l'érosion des préférences et qu'une marge de manœuvre minime soit laissée, le cas échéant, pour les mesures concernant les investissements et liées au commerce ou les subventions à l'exportation (Hoekman et al., 2004). Différentes stratégies ont été proposées pour identifier les bénéficiaires possibles. Hoekman et al. (2004) préconisent des exemptions de durée limitée aux accords « exigeant beaucoup de ressources », pour un groupe de « PMA plus » caractérisé par des critères généraux comme le revenu par habitant ou la taille. On fait valoir que cette différenciation sommaire couvrirait pratiquement tous les pays qui ont des préoccupations analogues concernant la mise en œuvre des Accords de l'OMC.[293] Pour examiner au cas par cas les plaintes des pays qui ne font pas partie de ce groupe et qui demandent à bénéficier des mêmes droits, une procédure d'appel est proposée. Wang et Winters (2000), Prowse (2002) et Hoekman (2002) estiment que la capacité de mise en œuvre devrait être évaluée pays par pays (« audits de la mise en œuvre »). Les auteurs associent l'exemption temporaire à la fourniture d'une assistance technique et au renforcement des capacités. Hoekman (2005) suggère qu'au lieu de créer des exceptions formelles à la règle, les plaintes contre les pays en développement qui ne s'acquittent pas des obligations « exigeant beaucoup de ressources » soient subordonnées à l'approbation préalable d'un organisme de surveillance indépendant qui déterminerait les avantages probables de la mise en œuvre par rapport aux coûts de la mise en conformité (« test du développement »).

Bien qu'intéressantes d'un point de vue intellectuel, les diverses méthodes proposées pour déterminer l'admissibilité au traitement spécial et différencié présentent en pratique plusieurs inconvénients. Premièrement, les tentatives de subdiviser les pays en développement s'avèrent irréalistes, en particulier parce que le même groupe de pays à l'exclusion d'autres pays en développement aurait ainsi droit à un traitement spécial et différencié de vaste portée. Les évaluations ou les procédures d'appel pays par pays ont l'inconvénient de subordonner l'admissibilité à une prise de décision discrétionnaire au lieu de créer des droits exécutoires. Deuxièmement, une approche « sur mesure » nécessiterait une amélioration extraordinaire de la coordination et de la fourniture d'une assistance à tous les niveaux. Enfin, la participation d'autorités extérieures pour réaliser des « audits de la mise en œuvre » ou des « tests du développement » risque de prêter à controverse. Il est peu probable que les Membres de l'OMC acceptent de déléguer à une autre institution un rôle aussi fondamental, d'autant que les résultats d'une telle analyse pourraient amener à établir des droits exécutoires dans le cadre des flexibilités prévues au titre du traitement spécial et différencié ou pourraient conférer le droit d'engager une procédure de groupe spécial dans le cadre du mécanisme de règlement des différends. De même, il faudrait se mettre d'accord pour décider qui, parmi les groupes et organismes concurrents, déterminerait en dernier ressort les coûts de la mise en conformité et comment cela devrait se faire (Keck et Priyadarshi, 2005). Néanmoins, ces approches ont déjà influencé, dans une certaine mesure, les débats en cours sur le traitement spécial et différencié. Un certain nombre d'institutions ont intensifié leurs efforts d'assistance et de coordination.[294] Dans les modalités pour les négociations sur la facilitation des échanges, il est stipulé que « l'étendue des engagements et le moment auquel ils seront contractés seront liés aux capacités de mise en œuvre des Membres en développement et des Membres les moins avancés … [et que] les pays développés Membres mettront tout en œuvre pour assurer un soutien et une assistance directement liés à la nature et à la portée des engagements » (WT/L/579 : D-1, paragraphes 2 et 6). S'il subsiste des éléments d'« effort maximal », la mise en œuvre est formellement liée à la capacité et à l'assistance, quoique de manière non objective.[295]

[293] Cette position semble avoir été étayée dans une certaine mesure par une analyse économétrique non publiée de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui montre qu'un certain nombre de pays en développement sont comparables aux PMA eu égard à divers indicateurs clés tandis que d'autres pourraient raisonnablement être classés avec les pays développés. Cette étude a été examinée au cours de plusieurs réunions du Groupe de travail du Comité du commerce en 2002. Comme aucun consensus n'a été dégagé sur ses conclusions, elle est restée confidentielle.

[294] Voir, par exemple, FMI et Banque mondiale (2006) et OMC (2006b).

[295] Evenett (2005) mentionne l'idée de « séries d'annonces d'engagements », au cours desquelles les donateurs s'engageraient à fournir une assistance ciblée demandée par un Membre de l'OMC et approuvée par un comité technique d'experts. L'exécution des engagements en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités, et des engagements additionnels en matière de facilitation des échanges, conformément à un plan de gestion, constitueraient une obligation contraignante.

En ce qui concerne la portée proposée du traitement spécial et différencié, les auteurs sont généralement d'accord pour dire que la libéralisation accrue de l'accès aux marchés constitue une activité « fondamentale » du système commercial multilatéral et qu'il faudrait répondre aux préoccupations concernant l'érosion des préférences en éliminant les obstacles au commerce sur une base NPF dans les secteurs d'exportation présentant de l'intérêt pour les pays en développement et en fournissant une compensation/une aide à l'ajustement aux pays/aux secteurs particulièrement touchés. Cependant, plusieurs commentateurs doutent qu'il soit possible de faire une distinction claire entre les autres disciplines « fondamentales » et des obligations plus larges. Ainsi, les accords relatifs à l'infrastructure, comme l'Accord sur l'évaluation en douane, contiennent des éléments tels que les obligations de publication (article 12), qui ont une incidence limitée en termes de ressources, mais qui sont d'une importance cruciale pour limiter les exceptions *ad hoc* et maintenir un système douanier équitable. De plus, cette approche ne tient pas suffisamment compte du fait que des exemptions limitées pour les droits de douane élevés ou les contingents peuvent être justifiées lorsque les imperfections du marché ou certaines considérations d'économie politique entrent en jeu.[296] Keck et Low (2004) préconisent une approche axée sur des problèmes spécifiques et fondée sur des arguments économiques en faveur d'interventions publiques par ailleurs interdites par les règles de l'OMC.[297] Par conséquent, les exemptions destinées à protéger les industries naissantes, par exemple, ne seraient pas exclues *a priori* comme constituant une violation des disciplines « fondamentales », mais seraient subordonnées à la situation spécifique du demandeur, c'est-à-dire à l'existence d'externalités d'apprentissage, à l'absence de politique de premier choix et à l'établissement d'un calendrier précis pour l'élimination des mesures en question. Les raisons invoquées pour justifier l'octroi de délais pour traiter les mesures à l'exportation, les mesures concernant les investissements et liées au commerce ou certains problèmes d'infrastructure pourraient être examinées de manière analogue.[298] Le droit à un traitement spécial et différencié dépendrait aussi évidemment de la mesure dans laquelle les intérêts de tiers risquent d'être lésés.

On pourrait trouver, en principe, des critères mesurables caractérisant la situation d'un pays, qui pourraient être utilisés pour déterminer l'accès à une disposition particulière en matière de traitement spécial et différencié, ce qui introduirait une certaine « automaticité » ou, du moins, un élément « concret » dans le processus d'autorisation. La gamme d'indicateurs varierait en fonction des circonstances et de l'objectif de politique visée. Stevens (2002) montre comment les pays qui atteignent certains seuils de sécurité alimentaire pourraient être autorisés à recourir à des subventions à la production pour certains produits agricoles. Keck et Low (2004) estiment qu'il est nécessaire d'utiliser des critères spécifiques à une disposition donnée, notant la différence entre la liste hypothétique de bénéficiaires établie par Stevens (2002) et la liste effective des pays ayant obtenu l'autorisation d'accorder des subventions dans le cadre de certains programmes conformément à la procédure accélérée au titre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (G/SCM/39). Les conditions imposées aux pays bénéficiaires, comme l'octroi d'une compensation, devraient aussi comporter une évaluation économique. À titre d'exemple, Cottier (2006) cite les méthodes de calcul des redevances prévues par le Canada et la Suisse dans leur législation d'application de la Déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique (WT/MIN(01)/DEC/2), qui prévoit l'ajustement des versements sur la base d'indicateurs du développement humain.

Le principal avantage d'une telle approche serait d'éviter toute différenciation *a priori* entre les pays en développement Membres. Étant donné que différents ensembles de critères correspondraient aux différents types de traitement spécial et différencié, il y aurait une adéquation plus étroite entre les groupes cibles et les besoins effectifs. De ce fait même, les pays en développement ne pourraient pas tous demander toutes les exceptions, tout en étant admis à bénéficier d'un ou deux droits « significatifs » au titre du traitement spécial et différencié. Cela devrait affaiblir la résistance de ceux qui ne souhaitent pas

[296] Voir l'analyse théorique dans la sous-section C.2.c).ii) et les données empiriques figurant dans la partie a) de cette sous-section.

[297] D'autres auteurs ont approuvé et développé une approche de ce genre, axée sur des « problèmes », des « dispositions » ou des « situations » spécifiques. Voir, par exemple, Cottier (2006), Paugam et Novel (2005) et Corralles-Leal (2005).

[298] Par exemple, des périodes de transition limitée pourraient être envisagées pour mettre les zones franches industrielles en conformité avec les règles de l'OMC s'il est démontré que le rôle principal des pouvoirs publics a été de coordonner la création d'un pôle industriel et de fournir l'infrastructure nécessaire.

voir les acteurs plus forts profiter des flexibilités aux dépens des autres. Mais la difficulté majeure est de déterminer et mesurer les critères appropriés. Non seulement cela pourrait prendre beaucoup de temps, mais encore cela pourrait obérer les ressources des Membres, en raison du degré de détail nécessaire et de la complexité technique de la tâche. Même s'il existe des données appropriées, les opinions divergent quant à la qualité et à la pertinence des diverses sources, comme en témoignent les longues discussions sur la base de données à utiliser pour le calcul des équivalents *ad valorem* dans les négociations en cours sur l'accès aux marchés, ou les plaintes qu'a suscitées dans le passé le rôle central du FMI dans la fourniture de données aux fins des consultations sur la balance des paiements. Cottier (2006) rejette l'idée que les problèmes de données pourraient rendre impossible une approche plus objective et plus « automatique », rappelant des précédents dans d'autres domaines, notamment les critères appliqués pour définir les besoins d'un pays (compte tenu aussi des problèmes de risque moral) afin de déterminer la répartition entre les dons et les crédits pouvant lui être accordés dans le cadre de programmes d'allégement de la dette (IDA, 2004). Le fait qu'il subsisterait, malgré l'intensité de données nécessaire, un élément de « négociation » ou de « prise de décision » de la part de l'ensemble des Membres, par exemple sur la période précise pour laquelle l'exemption est accordée, constitue un inconvénient supplémentaire.

Malheureusement, comme l'a montré cet aperçu des sources utilisées, il n'existe pas de formule magique pour faire en sorte que le traitement spécial et différencié dans le cadre de l'OMC soit mieux adapté aux besoins des pays en développement. On peut cependant dégager de l'expérience acquise à ce jour un certain nombre d'enseignements pour les discussions futures. Premièrement, il faut remédier à l'absence d'analyse sur les raisons du traitement spécial et différencié, ses formes et ses conditions, ainsi que sur sa compatibilité avec la nature de l'organisation, fondée sur des règles. Pour cela, il faudrait probablement passer des grands débats politiques où l'on oppose « gradation » et « dispenses intégrales » à des discussions sur des problèmes précis concernant les imperfections du marché et les instruments économiques. Deuxièmement, les demandes de traitement spécial et différencié n'entraînent pas toutes des obligations exécutoires, par exemple lorsque des prescriptions moins rigoureuses risqueraient de compromettre l'objectif de politique visé. L'assistance technique constitue un complément indispensable, notamment pour faciliter l'ajustement pendant les périodes de transition. Enfin, il est peu probable que des approches radicales permettent de dégager le consensus nécessaire. Cela s'applique aux suggestions qui tendent à modifier la nature contractuelle de l'OMC ou qui négligent des aspects très sensibles et d'importants problèmes de capacité. Il semble qu'une approche plus technique, plus ouverte et plus graduelle du traitement spécial et différencié serait la meilleure façon de tenir compte des préoccupations des pays en développement dans le cadre du système commercial multilatéral, sans compromettre l'intégrité du système.

5. LE DÉFI DU RÉGIONALISME

Au cours des 15 dernières années, les accords commerciaux régionaux ou accords de libre-échange ont proliféré. Pendant toute son existence (1948-1994), le GATT n'avait reçu que 124 notifications d'ACR. Mais, depuis la création de l'OMC en 1995, plus de 160 accords nouveaux portant sur le commerce des marchandises ou des services ont été notifiés. Au 1er mars 2007, 194 ACR notifiés étaient en vigueur, dont 129 avaient été notifiés au titre de l'article XXIV du GATT, 21 au titre de la Clause d'habilitation et 44 au titre de l'article V de l'AGCS. À l'exception peut-être de la Mongolie, tous les Membres de l'OMC sont parties à au moins un ACR. Les pays asiatiques, qui évitaient autrefois les accords de libre-échange, sont désormais parmi les pays qui participent le plus activement à la négociation de nouveaux accords.

L'analyse des ACR présentée dans la section C a livré de précieux indices sur les effets des ACR sur le bien-être et sur leur interaction avec le système commercial multilatéral. L'une des conclusions importantes à tirer de cette analyse est que les effets des accords préférentiels sur le bien-être sont ambivalents. L'adhésion à un ACR ne garantit pas l'accroissement du bien-être de ses membres. En outre, l'établissement d'un ACR peut nuire au bien-être des pays non membres en raison de ses effets de détournement des échanges et de ses effets sur les termes de l'échange. Comme les Membres de l'OMC adhèrent à la fois au régionalisme et au multilatéralisme, il est essentiel de comprendre comment l'OMC a fait face à la prolifération des ACR et quelles difficultés l'attendent encore. Ces questions sont abordées dans la présente section.

Premièrement, elle décrit comment le système multilatéral a relevé le défi du régionalisme, en insistant plus particulièrement sur les efforts déployés depuis la création de l'OMC en 1995. Deuxièmement, elle présente une analyse des questions qui restent à résoudre et qui caractérisent le débat en cours à l'OMC au sujet des ACR, en soulignant l'importance de ce débat du point de vue économique. Troisièmement, elle passe en revue la littérature théorique sur le rôle des ACR en tant que pierres angulaires ou pierres d'achoppement dans le système commercial multilatéral. Elle présente aussi quelques observations empiriques et systématiques sur l'interaction entre la prolifération des ACR et l'évolution du système commercial multilatéral, pour aider à déterminer si les ACR sont des pierres angulaires ou des pierres d'achoppement. Enfin, elle présente plusieurs observations fondées sur la littérature théorique et sur des données empiriques pour examiner les moyens de renforcer l'article XXIV du GATT.

a) Le régionalisme dans l'histoire du GATT/de l'OMC

Comment le système commercial multilatéral a-t-il fait face au régionalisme ? Comment les dispositions de l'article XXIV du GATT ont-elles été mises en œuvre au fil du temps ?

Il existe diverses explications des origines historiques de l'article XXIV du GATT, qui permet de déroger à l'obligation NPF pour établir des unions douanières et des zones de libre-échange répondant à certains critères. L'une des principales explications de l'exception prévue pour les unions douanières est qu'elle était destinée à ouvrir la voie à l'intégration européenne, jugée essentielle pour le maintien de la paix sur le continent (Bhagwati, 1991). Une autre explication est que les unions douanières étaient exemptées du traitement NPF dans les accords commerciaux bilatéraux bien avant la création du GATT (Mathis, 2002). Les États-Unis avaient proposé, pour l'article XXIV du GATT, des projets de texte suivant le modèle des accords bilatéraux NPF qu'ils avaient eux-mêmes conclus en vertu de leur Loi sur les accords commerciaux réciproques, laquelle prévoyait des exemptions pour les unions douanières.[299]

Quant à l'exception en faveur des zones de libre-échange, elle a généralement été interprétée comme un moyen de garantir le soutien des pays en développement à la Charte de La Havane, car nombre d'entre eux voulaient avoir la possibilité de négocier par la suite des accords commerciaux préférentiels. L'article I:2 du GATT avait été conçu pour maintenir uniquement les préférences existant à l'époque, comme celles du système impérial britannique, à condition qu'aucune nouvelle préférence ne soit accordée. L'introduction d'une exception pour les zones de libre-échange au titre de l'article XXIV était un moyen d'accéder aux demandes des pays en développement (Mathis, 2002).

Dans la plupart des comptes rendus faits à l'époque sur les négociations de La Havane, les États-Unis étaient présentés comme un défenseur du principe NPF, qui n'avait accepté qu'avec réticence l'exception prévue pour les accords commerciaux préférentiels. Toutefois, Chase (2006) suggère qu'ils ont accepté l'article XXIV du GATT en partie pour pouvoir conclure un accord de libre-échange avec le Canada, qu'ils négociaient alors en secret, parallèlement à la Charte de La Havane. Bien que le projet d'ALE entre les États-Unis et le Canada ait finalement été abandonné[300] (pour être repris et mené à bien seulement 40 ans plus tard), le texte exemptant les zones de libre-échange de l'obligation NPF a été conservé dans le GATT.

Ces diverses explications témoignent du fait que les pays qui ont participé après la guerre aux négociations sur la création de l'OIC étaient très intéressés par la conclusion d'accords commerciaux préférentiels.

En 1947, on pensait généralement que la libéralisation des échanges, qu'elle soit régionale ou multilatérale, était une bonne chose. On pensait aussi que la libéralisation régionale, en approfondissant l'accès aux marchés, était complémentaire du système commercial multilatéral. L'article XXIV du GATT permettait d'établir des arrangements régionaux, s'ils remplissent trois conditions : la transparence, l'engagement d'assurer une profonde libéralisation intrarégionale et la neutralité vis-à-vis des pays tiers. Près de 30 ans plus tard, le paragraphe 2 c) de la Décision de 1979 du Conseil du GATT sur le traitement différencié et

[299] Voir Mathis (2002), page 33.

[300] Il faut noter que le Canada a refusé de signer l'accord de 1948 (Smith, 1988 ; Wonnacott, 1987).

plus favorable a permis aux parties contractantes peu développées de conclure des accords régionaux sur la réduction ou l'élimination mutuelle des droits de douane, selon des critères moins restrictifs que pour les pays développés.[301] Par la suite, en 1995, l'Accord général sur le commerce des services a aussi entériné une exception au traitement NPF pour les accords préférentiels portant sur le commerce des services (article V de l'AGCS).

La faiblesse des règles du GATT relatives aux arrangements régionaux est apparue pour la première fois avec la notification de l'association entre la CEE et les pays et territoires d'outre-mer, prévue dans la partie IV du Traité de Rome.[302] Le Traité prévoyait que les membres de la CEE accorderaient un traitement préférentiel à ces pays et territoires afin de promouvoir leur développement et d'instaurer des relations économiques étroites. Bien que ce ne fût pas le premier arrangement à être examiné au titre de l'article XXIV, l'examen préfigurait les questions qui se poseraient lors des examens d'ACR ultérieurs. L'une des principales questions étudiées par le groupe de travail chargé d'examiner l'association était celle de la définition de l'« essentiel des échanges commerciaux » et des mesures visées par les « autres réglementations commerciales restrictives » mentionnées à l'article XXIV:8 du GATT. Est-il possible de mesurer quantitativement l'« essentiel des échanges commerciaux » ? Quelles sont les « autres réglementations commerciales restrictives » qui doivent être éliminées entre les membres d'une zone de libre-échange ? Les mesures contingentes, par exemple, doivent-elles l'être ?[303] Le groupe de travail chargé d'évaluer la compatibilité de l'accord avec les règles du GATT n'a pu parvenir à une conclusion précise, pour des raisons sans doute en partie politiques, mais aussi parce que ses membres n'ont pas réussi à s'entendre sur l'interprétation de ces notions clés.

Au moment où les négociations du Cycle d'Uruguay (1986-1994) ont été lancées, la « deuxième vague » de régionalisme avait débuté. L'événement catalyseur a été la conclusion de l'accord de libre-échange entre les États-Unis et le Canada (1989), envisagée près de 40 ans plus tôt. Pour beaucoup, c'était un moment historique, qui révélait une réorientation fondamentale des priorités des États-Unis, du multilatéralisme vers le régionalisme. C'est pourquoi, dans les négociations, des efforts ont été faits pour renforcer les disciplines multilatérales applicables aux ACR.

Le Cycle d'Uruguay a produit le Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, qui visait à clarifier les critères et procédures d'évaluation des accords nouveaux ou élargis et d'améliorer la transparence des accords notifiés. En ce qui concerne, par exemple, l'évaluation des unions douanières, il établit des lignes directrices spécifiques concernant le calcul de l'incidence générale des droits de douane et impositions applicables avant et après l'établissement de l'accord. Il fixe à dix ans le « délai raisonnable » pour la conclusion d'un ACR et, en ce qui concerne la transparence, il exige que tous les ACR notifiés soient examinés par un groupe de travail de l'OMC, conformément aux dispositions du GATT et du Mémorandum d'accord.

Après la création de l'OMC en 1995, le Comité des accords commerciaux régionaux (CACR) a été établi pour procéder à l'examen des ACR. Il était chargé d'évaluer la conformité des ACR avec les règles de l'OMC et d'examiner leurs incidences sur le système commercial multilatéral. Au 1er mars 2007, plus de la moitié des 194 ACR notifiés avaient été examinés ou étaient en cours d'examen. Quatorze faisaient l'objet d'un examen factuel lequel avait été achevé pour 62 accords. Les rapports d'examen concernant cinq ACR faisaient l'objet de consultations, et ceux concernant 19 autres accords avaient été adoptés. Toutefois, pour des raisons d'interprétation des dispositions de l'article XXIV, les Membres ne sont pas parvenus à un consensus et n'ont pu finaliser aucun des examens confiés au CACR.[304]

[301] Le maintien d'un certain degré de transparence est la seule condition applicable aux ACR conclus en vertu de la Clause d'habilitation.

[302] Il y a actuellement dans le monde 21 pays et territoires d'outre-mer : 12 pays et territoires d'outre-mer britanniques, six territoires et collectivités territoriales d'outre-mer français, deux pays d'outre-mer néerlandais et un territoire d'outre-mer danois.

[303] L'article V de l'AGCS énonce des prescriptions aussi floues pour les zones d'intégration économique dans le secteur des services (pour plus de précisions, voir la sous-section suivante).

[304] Toutefois, à l'époque du GATT, le Groupe de travail chargé d'examiner l'union douanière entre la République tchèque et la République slovaque avait pu conclure que l'accord était conforme aux dispositions de l'article XXIV du GATT.

Face aux difficultés évidentes de la fonction de surveillance assignée à l'OMC et préoccupés par le nombre grandissant d'ACR, les Membres de l'OMC réunis à Doha ont poursuivi leurs efforts pour exercer une surveillance de ces accords. Ils sont convenus d'engager des « négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines et procédures prévues par les dispositions existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux ». Les négociations se sont poursuivies dans deux directions : l'identification des questions à négocier, y compris les questions « de fond » (par exemple, les questions systémiques et juridiques), et la tenue de consultations sur les questions de procédure relatives à la transparence des ACR.

Les négociations sur les questions de fond se sont révélées très complexes et ont peu progressé. Quant aux questions de procédure, le Conseil général de l'OMC, réuni le 14 décembre 2006, a établi à titre provisoire un nouveau mécanisme pour la transparence des ACR.[305] Les Membres sont tenus d'examiner, et de modifier si nécessaire, cette décision, et de la remplacer par un mécanisme permanent adopté dans le cadre des résultats globaux du Cycle de Doha. Ce mécanisme exige que les ACR soient annoncés au préalable, dès que l'accord a été signé ou même durant la phase de négociation. Il exige aussi que l'accord soit notifié sans délai à l'OMC, au plus tard lors de sa ratification par les parties ou de l'application de ses éléments pertinents et avant l'application du traitement préférentiel entre les parties. L'examen de l'accord doit se faire sur la base d'un rapport établi par le Secrétariat de l'OMC, qui doit être « factuel » et s'abstenir de « tout jugement de valeur ». Le but est d'améliorer le rôle de surveillance de l'OMC. En juin 2007, des présentations factuelles avaient été établies pour neuf ACR dans les domaines des marchandises et des services.[306]

b) Les « questions de fond » dans le débat sur les ACR à l'OMC

Quelles sont les principales questions restant en suspens dans le débat sur les ACR à l'OMC ? Et comment ce débat peut-il aider à limiter autant que possible les risques de distorsion liés aux ACR ?

Tous les ACR accordent à leurs membres un accès préférentiel aux marchés. Il peut cependant y avoir de grandes différences en ce qui concerne les produits admissibles, la marge de préférence accordée pour chaque produit, le rythme des réductions tarifaires et le niveau des obstacles NPF à l'encontre des pays tiers. Tous ces éléments déterminent de façon essentielle l'ampleur de l'accès préférentiel accordé dans le cadre d'un ACR, ses effets économiques et son degré de compatibilité avec le système commercial multilatéral.

D'un point de vue juridique, l'article XXIV énonce les prescriptions relatives à l'accès aux marchés auxquelles chaque ACR doit satisfaire (qu'il s'agisse d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière). Il autorise en particulier l'établissement d'un ACR à deux conditions essentielles. Premièrement, pour être conforme à l'article XXIV, une union douanière ou une zone de libre-échange doit « éliminer » les droits et les « autres réglementations commerciales restrictives » pour l'« essentiel des échanges commerciaux » dans un « délai raisonnable ». Deuxièmement, en ce qui concerne les obstacles au commerce avec les pays tiers, l'article XXIV exige que l'ACR ne crée pas à l'égard de ces pays des obstacles supérieurs à ceux qui existaient avant son établissement.

Des prescriptions analogues figurent à l'article V de l'AGCS pour les zones d'intégration économique dans le domaine des services. En particulier, l'article V stipule qu'une zone d'intégration économique doit « couvrir un nombre substantiel de secteurs » du commerce des services entre les parties et prévoit l'élimination « pour l'essentiel de toute discrimination » soit à l'entrée en vigueur de l'accord, soit sur la base d'un « calendrier raisonnable ». En outre, en ce qui concerne les obstacles extrarégionaux, l'article V prévoit qu'un accord d'intégration économique ne devra pas relever le niveau général des obstacles au commerce des services par rapport au niveau applicable avant son établissement.

[305] Document de l'OMC WT/L/671.

[306] Pour un exemple de présentation factuelle, voir le document de l'OMC WT/REG169/3.

Le débat sur les ACR porte principalement sur l'interprétation de ces conditions du point de vue de l'ampleur de la libéralisation et de la gamme des produits visés, de la période de transition et des instruments de politique auxquels doivent s'appliquer les règles préférentielles. L'interprétation de ces dispositions reste en grande partie problématique pour la poursuite des négociations.

i) La portée sectorielle

La condition énoncée à l'article XXIV selon laquelle les obstacles au commerce doivent être éliminés pour l' »essentiel des échanges commerciaux » laisse entendre que la libéralisation doit avoir une vaste portée sectorielle. Très probablement, l'ampleur et l'étendue de la libéralisation exigée visaient à limiter la prolifération des ACR et à éviter qu'ils ne soient établis dans le but de créer des arrangements sectoriels discriminatoires. Le Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT cite, parmi les avantages des zones de libre-échange et des unions douanières, leur contribution à l'expansion du commerce mondial[307] et réaffirme que celle-ci est d'autant plus grande que la portée de l'accord est vaste, et qu'elle est plus faible si des secteurs importants sont exclus. Mais ni l'article XXIV ni le Mémorandum n'en définissent précisément la portée en termes de produits.

De la même façon, l'article V de l'AGCS dispose qu'un accord d'intégration économique doit « couvrir un nombre substantiel de secteurs » du commerce des services entre les parties. Une note de bas de page précise que cette condition « s'entend du point de vue du nombre de secteurs, du volume des échanges affectés et des [quatre] modes de fourniture ». Mais l'étendue de la couverture sectorielle reste à préciser.

Le débat

Les discussions destinées à clarifier ce libellé ont porté sur la question de savoir s'il fallait établir une définition plus précise de l'« essentiel des échanges commerciaux » en termes de volume des échanges, de lignes tarifaires ou de portée sectorielle. Cette approche quantitative privilégie une définition des produits visés fondée sur un critère statistique, comme un certain pourcentage des lignes tarifaires et/ou des échanges entre les parties. Il a cependant été objecté que ce critère n'écartait pas la possibilité que des secteurs entiers soient exclus. En outre, un seuil basé sur le volume des échanges pouvait être faussé par l'existence d'obstacles tarifaires élevés dans l'année de base.[308] Outre ces repères statistiques, le débat a aussi porté sur d'autres considérations. Par exemple, l'« essentiel des échanges commerciaux » pouvait impliquer qu'aucun secteur (ou au moins aucun secteur important) ne serait exclu de la libéralisation régionale. Concrètement, ce débat a tourné autour de la question de savoir si l'agriculture pouvait être exclue du processus d'intégration régionale.

Un certain nombre de questions méthodologiques plus spécifiques, liées à la définition de l'« essentiel des échanges commerciaux », ont été soulevées et restent débattues. Par exemple, l'une des questions posées au sujet de l'utilisation des lignes tarifaires comme base de la définition est de savoir quel seuil devrait être appliqué. L'Australie, par exemple, a proposé un seuil de 95 pour cent de l'ensemble des positions tarifaires à six chiffres du Système harmonisé (SH). Mais d'autres pays préfèrent un seuil plus bas. En outre, d'autres Membres se sont opposés purement et simplement à l'établissement d'un seuil numérique.

Une question connexe est de savoir comment ce seuil devrait être calculé. De toute évidence, il devrait l'être sur la base des lignes tarifaires au niveau à six chiffres, puisque c'est le niveau commun maximal de désagrégation sectorielle. Mais cela pose la question de savoir comment traiter les lignes tarifaires de niveau inférieur. Un secteur au niveau des positions à six chiffres devrait-il être considéré comme

[307] Il faut noter que, du point de vue économique, l'expansion des échanges induite par un ACR n'est pas souhaitable dans sa totalité, car une partie des échanges créés par l'accord peut simplement résulter du détournement des échanges de pays tiers. Voir l'analyse de ce point dans la section C.

[308] La question peut être importante, par exemple, dans le cas où les droits de douane initiaux sont quasiment prohibitifs. Il serait alors possible d'exclure de la libéralisation régionale un secteur qui représente un fort potentiel d'échanges entre les parties, sous prétexte que le commerce existant est très faible.

libéralisé seulement si toutes les lignes tarifaires inférieures (à dix ou 12 chiffres) l'ont été, ou suffirait-il que la majorité des lignes aient été libéralisées ? En outre, l'article XXIV exige que les droits soient « éliminés ». On ne sait donc pas très bien si les lignes tarifaires pour lesquelles les droits ont été réduits, et non éliminés, doivent être incluses dans le calcul des lignes tarifaires libéralisées.

Une autre question est de savoir si l'obligation de libéraliser doit concerner chaque pays membre de l'accord préférentiel ou l'ensemble du commerce régional. Cette question se pose surtout pour les ACR Nord-Sud dans lesquels le seuil de libéralisation exigé peut aussi être atteint par une libéralisation asymétrique, dans laquelle seule la partie développé libéralise ou bien la partie en développement libéralise aussi, mais dans une bien moindre mesure.

En ce qui concerne l'article V de l'AGCS, malgré la précision donnée dans la note de bas de page où il est dit que l'expression « couvrir un nombre substantiel de secteurs » doit s'entendre du point de vue du nombre de secteurs, du volume des échanges affectés et des modes de fourniture, la question de l'étendue de la libéralisation requise pour satisfaire à l'obligation de « couvrir un nombre substantiel de secteurs » n'est toujours pas réglée. Il a été avancé que la flexibilité autorisée par le terme « substantiel » ne permettait pas d'exclure des services essentiels (les transports, par exemple) et qu'aucune zone d'intégration économique ne devait exclure l'investissement et la mobilité de la main-d'œuvre (c'est-à-dire les modes 3 et 4). Mais il n'y a pas de consensus sur une interprétation précise.

Une autre question liée à l'interprétation des règles de l'AGCS est celle du niveau approprié de désagrégation, c'est-à-dire qu'il s'agit de savoir si la portée devrait être examinée au niveau des secteurs ou des sous-secteurs et si l'obligation de portée substantielle devrait être définie en termes de pourcentage de secteurs/d'échanges exclus. Il a été noté qu'il serait difficile de définir cette obligation en termes de pourcentage d'échanges ou que l'on manque de données fiables sur le commerce des services, et qu'il faudrait privilégier un examen par secteur plutôt que par sous-secteur.

Du point de vue économique, la définition de la portée et de l'ampleur de l'intégration requises pour la libéralisation des échanges au niveau régional a des incidences notables à la fois en ce qui concerne les conséquences de l'ACR en termes de bien-être et son interaction avec le système commercial multilatéral. Or, la théorie économique n'indique pas précisément comment évaluer l'article XXIV si l'objectif est le bien-être général. Par exemple, la prescription selon laquelle les ACR doivent éliminer la protection pour l'essentiel des échanges commerciaux peut aider à éviter la prolifération des ACR en élevant les critères d'établissement d'un tel accord. Si les ACR ayant une portée sectorielle très limitée étaient autorisés, ils pourraient être établis par simple échange de concessions ayant des effets de détournement des échanges. Cela augmenterait le risque de discrimination à l'égard des pays tiers et le risque que les ACR fassent obstacle au processus de libéralisation multilatérale, car les préférences accordées dans le cadre d'ACR, notamment ceux qui détournent des échanges, peuvent générer des intérêts particuliers hostiles à la libéralisation NPF.[309]

Par ailleurs, la théorie économique montre que, dans certaines circonstances, la probabilité qu'un ACR détourne des échanges est d'autant plus forte que le niveau d'intégration dans la région est élevé. Supposons, par exemple, que les pays A et B concluent un ACR et que les producteurs du produit *x*, disons un produit agricole, du pays B sont inefficients par rapport à ceux du pays C (c'est-à-dire qu'ils produisent à un prix plus élevé que ceux du pays C). Dans ces conditions, si la marge de préférence[310] qu'A offre à B est suffisamment faible, il se peut que les consommateurs du pays A jugent encore intéressant d'acheter le produit importé de C, et que l'ACR n'entraîne pas de détournement des échanges. Mais, si la marge de préférence est importante, cela peut détourner des importations de C (toujours confronté à des obstacles à l'importation) en faveur de B (qui bénéficie d'un accès préférentiel au marché de A).

[309] Voir aussi la sous-section B.2 et la section C.

[310] La marge de préférence est la différence entre le droit NPF et le droit préférentiel appliqué dans la région.

L'interprétation de la portée sectorielle requise dans les ACR existants

Comment l'expression l'« essentiel des échanges commerciaux » a-t-elle été interprétée dans les ACR ? Les ACR ont-ils éliminé les droits ? Permettent-ils l'octroi d'un traitement spécial aux pays en développement ?

Le Secrétariat de l'OMC (2002) a procédé à l'analyse de quelque 47 ACR, dont la plupart font intervenir les CE, l'AELE ou l'ALEEC. Il a constaté que ces accords avaient abouti à l'élimination de la plupart des droits sur les produits industriels, sinon de tous, soit à la date d'entrée en vigueur de l'accord, soit pendant la période de transition. Le libre-échange des produits industriels semblait être un objectif général. Par contre, le commerce des produits agricoles restait soumis à des exceptions, les tarifs préférentiels moyens restant élevés, et les crêtes tarifaires très répandues.

Plus récemment, la Banque interaméricaine de développement (BIAD) (2006) a réalisé une étude portant sur 20 ACR, principalement en Amérique latine et dans la région Asie-Pacifique. D'après cette étude, la plupart des ACR ont permis l'élimination des droits sur au moins 90 pour cent des importations en provenance des partenaires dans la dixième année de mise en œuvre. On aboutit à la même conclusion si, au lieu d'utiliser la part des importations provenant des parties à l'ACR, on prend comme indicateur le nombre de lignes tarifaires ou de lignes tarifaires pondérées en fonction des échanges. Mais cette conclusion appelle des réserves importantes. Des produits comme les produits agricoles et les textiles et les vêtements, pour lesquels la libéralisation a toujours été difficile au niveau multilatéral, semblent aussi soulever de sérieux problèmes dans le cadre des ACR. Dans ces accords, la période de transition pour l'élimination complète des droits de douane sur ces produits est beaucoup plus longue (parfois 20 ans) que pour les autres produits. Et même si les droits de douane finissent par être complètement éliminés pour ces secteurs sensibles, l'application de mesures non tarifaires aboutit à une situation qui n'est pas le libre-échange. Ces mesures comprennent des règles d'origine restrictives et complexes ainsi que des mesures de sauvegarde spéciales.

De plus, l'engagement en faveur du libre-échange doit être réciproque. Bien que l'étude de la BIAD ait constaté que la proportion de lignes tarifaires libéralisées dans les premières années de mise en œuvre variait considérablement entre les parties aux ACR, une convergence a finalement été obtenue, puisque au moins 90 pour cent des lignes tarifaires étaient exemptes de droits dans la dixième année de mise en œuvre. Le principe du « traitement spécial et différencié » est singulièrement absent dans les ACR, même si bon nombre d'entre eux réunissent des pays développés et des pays en développement. L'élimination des obstacles au commerce est attendue aussi bien des membres en développement que des membres développés. Mais, même si le principe du traitement spécial et différencié n'est pas expressément énoncé, il transparaît dans l'échelonnement des programmes de réduction tarifaire. D'après l'étude de la BIAD, les pays en développement ont éliminé les droits sur les importations en provenance de leurs partenaires plus lentement que les pays développés, mais l'écart ne semble pas considérable (dans la dixième année, les pays en développement avaient éliminé les droits sur 89 pour cent des lignes tarifaires, contre 95 pour cent pour les pays développés).

En ce qui concerne la libéralisation régionale du commerce des services, Roy et al. (2006) ont étudié les engagements relatifs aux services énoncés dans 28 ACR.[311] Dans 17 de ces accords, la libéralisation des services était fondée sur une liste négative. Les engagements concernant les modes 1 et 3 allaient généralement bien au-delà des consolidations dans le cadre de l'AGCS, à la fois en termes de portée et d'amélioration des engagements, non seulement pour les secteurs d'infrastructure clés comme les services financiers et les télécommunications, mais aussi pour des secteurs plus difficiles à libéraliser, tels que les services audiovisuels et les services d'éducation. En ce qui concerne la portée, les auteurs constatent que plus des deux tiers des pays étudiés ont pris des engagements nouveaux ou améliorés dans au moins 25 pour cent des sous-secteurs (l'étude porte sur 152 sous-secteurs pour le mode 3 et 142 pour le mode 1). En moyenne, la proportion de sous-secteurs visés par des engagements dans les pays

[311] Au 1er mars 2007, 44 ACR avaient été notifiés au titre de l'article V de l'AGCS (Intégration économique).

étudiés est passée d'environ 40 pour cent dans le cadre de l'AGCS à plus de 70 pour cent dans le cadre des ACR pour le mode 1, et d'environ 50 pour cent à 80 pour cent, respectivement, pour le mode 3.

ii) La prescription exigeant une période de transition « raisonnable »

Le débat sur ce qui constitue un « délai raisonnable » est lié à la définition de l'« essentiel des échanges commerciaux ». Cela tient à ce que la durée de la période de transition détermine le moment auquel l'« essentiel des échanges » doit être calculé et la manière dont la libéralisation doit se dérouler durant la période de transition. Le Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT dit que le « délai raisonnable » mentionné au paragraphe 5 c) de l'article XXIV ne devrait dépasser dix ans que dans des « cas exceptionnels ». Mais il n'y a pas de consensus clair sur ce qui constitue un « cas exceptionnel » et ce que devrait être le rythme de la libéralisation pendant la période de transition.

Il en va de même pour l'expression « délai raisonnable » employée dans l'AGCS. Il a été dit qu'il s'agissait d'un délai de dix ans (comme dans le cas de l'article XXIV du GATT), d'un délai de cinq ans, ou de tout autre délai à appliquer selon le cas. Une autre question restant à régler est de savoir comment traiter une application progressive et sélective de certaines obligations au titre de l'AGCS (comme le traitement national).

Quelle est la durée moyenne des périodes de transition dans le cadre des ACR existants ? L'étude de la BIAD (2006) mentionnée ci-dessus a révélé que 90 pour cent du commerce régional en moyenne avait été libéralisé dans la dixième année de mise en œuvre, mais que, pour des produits comme les produits agricoles et les textiles et les vêtements, la période de transition pour la suppression complète des droits est généralement beaucoup plus longue, allant parfois jusqu'à 20 ans.

D'une manière générale, il est admis qu'il faut ménager une certaine flexibilité dans les ACR auxquels participent des pays en développement. Il n'y a pas de consensus clair sur les règles à adopter à cet égard, mais il a été suggéré qu'elles pourraient prévoir une période de transition plus longue pour les pays en développement.

Du point de vue économique, la nécessité de prévoir une période de transition est justifiée par les coûts d'ajustement que peut entraîner la libéralisation des échanges. Lorsque le commerce est libéralisé, les entreprises doivent s'adapter au nouvel environnement concurrentiel. Elles peuvent avoir besoin, par exemple, d'investir dans de nouvelles technologies ou des produits de qualité supérieure, ce qui exige du temps et de l'argent. Une libéralisation progressive peut leur laisser le temps nécessaire pour autofinancer les coûts d'ajustement au moyen de leurs bénéfices. Une période de mise en œuvre plus longue peut être justifiée lorsque les entreprises doivent supporter des coûts d'ajustement plus élevés et que les marchés financiers sont inefficients dans ces pays.[312]

La BIAD (2006) constate qu'en général, les pays en développement ont éliminé les droits sur les importations en provenance de leurs partenaires un peu plus lentement que les pays développés. En fait, les pays développés avaient éliminé les droits sur 95 pour cent des lignes tarifaires dans la dixième année de mise en œuvre, alors que les pays en développement les avaient éliminés sur 89 pour cent des lignes tarifaires pendant la même période.

iii) Le débat sur les « autres réglementations commerciales restrictives »

L'article XXIV exige aussi l'élimination des « autres réglementations commerciales restrictives » dans le cadre des ACR. Or, le GATT ne précise pas quels instruments de politique commerciale devraient être considérés comme d'« autres réglementations commerciales restrictives ».

[312] Bacchetta et Jansen (2003).

Du point de vue économique, il y a un certain nombre d'instruments qui peuvent être régis par les ACR et qui peuvent influer sur l'ampleur et l'étendue de l'accès préférentiel aux marchés assuré par la libéralisation tarifaire, ainsi que sur ses effets sur les pays tiers. Parmi ces instruments figurent les contingents tarifaires, les mesures de sauvegarde, les mesures antidumping et les règles d'origine. Les contingents tarifaires peuvent limiter l'accès aux marchés assuré par l'accord préférentiel en limitant le volume des importations admises à bénéficier de cet accès préférentiel. L'utilisation de sauvegardes peut aussi limiter fortement l'accès aux marchés.[313] Par exemple, les ACR peuvent prévoir des droits additionnels au cas où le marché d'un membre serait perturbé par les importations en provenance d'un partenaire. Enfin, les règles d'origine[314] peuvent être conçues à des fins de protection (Krueger, 1997 ; Krishna et Krueger, 1995). Supposons que deux pays A et B concluent un ALE. Supposons aussi que le pays A est un producteur très inefficient d'un produit intermédiaire *x*, par exemple des pneumatiques utilisés dans la fabrication d'automobiles exportées par le pays B. En l'absence de contraintes particulières, B importera des pneumatiques du reste du monde au tarif NPF et exportera des automobiles vers le pays A dans le cadre du régime préférentiel. Mais les règles d'origine peuvent être conçues de telle façon qu'il est plus commode pour le pays B d'acheter des pneumatiques au pays A (même s'il doit les payer plus cher que s'il les importait du reste du monde), pour pouvoir bénéficier du traitement préférentiel sur le marché automobile du pays A. Des études économiques empiriques récentes portant sur l'ALENA ont montré que les règles d'origine limitent effectivement l'accès en franchise du Mexique aux marchés du Canada et des États-Unis (Estevadeordal, 2000 ; Cadot et al., 2005). En ce qui concerne l'UE, Augier et al. (2005) montrent que le non-cumul constitue un obstacle effectif au commerce, qui réduit sensiblement les échanges bilatéraux.

Il est important de noter que, comme dans le cas des droits de douane, il peut y avoir une relation inverse entre le degré de libéralisation préférentielle assuré eu égard aux « autres réglementations commerciales » et la probabilité d'un effet défavorable sur les pays tiers. Par exemple, dans la mesure où les partenaires régionaux peuvent obtenir des parts de contingent tarifaire en sus des attributions existantes (par exemple, au titre de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture), cela peut avoir un effet défavorable sur les pays tiers. En effet, l'accroissement des attributions contingentaires globales peut faire baisser les prix dans le secteur, limitant ainsi les rentes contingentaires pour tous les détenteurs de parts de contingent préexistants. L'établissement de l'ACR aura un effet défavorable sur les pays tiers, même s'il n'érige pas d'obstacles plus restrictifs à leur encontre.

iv) La prescription exigeant que les ACR ne créent pas d'obstacles plus élevés au commerce des tierces parties

L'article XXIV autorise l'établissement d'un ACR, à condition que, en ce qui concerne le commerce avec les pays tiers, les droits de douane ne soient « pas plus élevés, ni les autres réglementations commerciales[315] plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et réglementations correspondants en vigueur » avant l'établissement de l'accord. S'agissant des unions douanières, les règles sont analogues, mais il faut que, en ce qui concerne le commerce avec les pays tiers, les droits de douane appliqués ne soient 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'union. Le Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT réaffirme que le but des unions douanières et des accords de libre-échange est de « faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires ».

313 Voir la section C pour une analyse des mesures de sauvegarde dans le système commercial multilatéral.

314 Dans les zones de libre-échange, les règles d'origine visent à éviter l'entrée de produits à travers le pays qui impose les droits d'importation les moins élevés.

315 Il n'y a pas de définition de ce que l'on peut entendre par « autres réglementations commerciales ». Il est intéressant de noter que le GATT ne contient aucune autre référence aux « autres réglementations commerciales ».

Pour ce qui est de l'AGCS, l'article V stipule que les parties doivent faire en sorte que l'accord ne « relève pas le niveau général des obstacles » au commerce des services à l'égard des tierces parties. Toutefois, cela pose un important problème méthodologique qui rend difficile l'application de cette disposition. Le manque de données et les différences de mécanismes réglementaires entre les pays empêchent d'évaluer objectivement le niveau des obstacles au commerce avant et après la conclusion d'un ACR.

Du point de vue économique, la simple obligation de ne pas relever le niveau général des obstacles à l'égard des pays tiers ne garantit pas qu'un ACR n'aura pas d'effet négatif sur le bien-être des pays extérieurs à l'accord. La théorie économique montre au contraire que l'accroissement du commerce intrarégional peut se faire en fait aux dépens des pays non membres, qui subissent un préjudice en raison du détournement des échanges et de la détérioration des termes de l'échange pour eux, même lorsque les obstacles à l'égard des tierces parties restent inchangés (voir la section C).

Il est intéressant de noter que le Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT précise que les ACR « doivent dans toute la mesure du possible éviter que des effets défavorables n'en résultent pour le commerce d'autres Membres ». Cette prescription semble aller dans le sens de la prise en considération des effets défavorables que la création d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière peut avoir sur le bien-être des pays tiers. En effet, dans le cas particulier des unions douanières, la théorie économique montre aussi que les parties à un ACR peuvent éviter de causer un préjudice aux tierces parties en adoptant un tarif extérieur commun qui laisse inchangé le volume des échanges entre les pays non membres et les membres de l'union douanière (voir l'encadré 9 de la section C pour une explication du théorème de Kemp-Wan). Étant donné l'augmentation constante du nombre d'ACR, l'atténuation de leurs effets défavorables sur les pays non membres sera un défi important pour le système commercial multilatéral (voir la sous-section d) ci-après).

c) Interaction entre les ACR et l'évolution du système commercial multilatéral

La littérature théorique a apporté des réponses contrastées à la question de savoir si les ACR sont des pierres angulaires ou des pierres d'achoppement pour le système commercial multilatéral.

i) Les ACR, pierres d'achoppement ou pierres angulaires ?

Les ACR comme pierres angulaires

Plusieurs arguments ont été avancés pour montrer en quoi le régionalisme peut compléter le système commercial multilatéral et donner une impulsion à la libéralisation multilatérale du commerce.

L'un de ces arguments est que les ACR poussent à agir dans le sens d'une libéralisation multilatérale. Il s'applique à la fois aux membres des ACR et aux non-membres. Pour les premiers, la prolifération et l'expansion des ACR entraîne l'érosion *de facto* des préférences existantes, ce qui réduit l'opposition à la libéralisation multilatérale. Pour les seconds, les ACR réduisent la marge de compétitivité des pays tiers par rapport aux pays partenaires de sorte qu'ils incitent les pays non membres à avancer sur le front multilatéral pour éviter un détournement des échanges.[316] De plus, la formation d'ACR, en particulier d'unions douanières, peut amener les pays non membres à promouvoir un commerce multilatéral plus libéral pour éviter des mesures de rétorsion agressives, compte tenu de la puissance commerciale accrue du bloc régional (Bagwell et Staiger, 1997b).

Un autre argument à l'appui de la complémentarité entre régionalisme et multilatéralisme est que les ACR servent de laboratoires où la coopération commerciale peut être testée entre un petit nombre de pays avant d'être étendue au niveau multilatéral. Les modèles économiques du commerce corroborent ce point de vue. Il se peut qu'un gouvernement n'ait pas l'appui politique nécessaire pour poursuivre une politique

[316] Une autre possibilité est de signer un accord commercial régional compensatoire. Ce cas est examiné plus loin dans le contexte de la théorie des dominos.

de libre-échange globale. Mais il peut être en mesure de le faire en participant à un ACR. Par exemple, Ethier (1998) fait valoir qu'un ACR peut aider un gouvernement à mobiliser les forces nationales à l'appui du système commercial multilatéral grâce à l'augmentation de l'IED. Supposons que le gouvernement d'un pays qui n'a pas encore accédé à l'OMC soit convaincu de la nécessité de réformer l'économie et de participer au système commercial multilatéral. Mais ces deux lignes d'action suscitent une opposition politique. En concluant un accord commercial préférentiel avec un pays développé, le pays réformateur pourra attirer des IED en provenance de son partenaire et d'autres investissements étrangers, grâce à son accès au marché de son partenaire. Ces gains font pencher la balance politique dans le pays en faveur de la réforme économique et de l'accession à l'OMC, ce qui permet ensuite au gouvernement d'agir avec succès sur ces deux fronts.

Concentrant leur analyse sur l'effet des ACR sur le respect des règles, Bagwell et Staiger (1999b) montrent que l'anticipation d'un renforcement exogène du régionalisme peut stimuler temporairement le multilatéralisme, en augmentant la sanction attendue en cas de violation des règles multilatérales. En d'autres termes, la puissance commerciale conférée par une union douanière peut temporairement favoriser le multilatéralisme car elle permet aux pays membres de renforcer la crédibilité de ses menaces de sanction en cas de défection. Les deux auteurs proposent en outre l'interprétation ci-après du renforcement de la coopération multilatérale dans le cadre du GATT pendant la période de transition correspondant à la formation et à l'élargissement des Communautés européennes. « Si l'on admet que l'union douanière des CE a conféré aux pays membres une plus grande puissance commerciale, on peut penser que la coopération multilatérale s'est renforcée en partie parce que les États-Unis et d'autres pays se sont rendu compte que, si elle s'effondrait, cela pourrait avoir des conséquences très fâcheuses en présence d'un groupe uni de pays européens » (Bagwell et Staiger, 2002, page 119).[317]

Récemment, Baldwin (2006) a avancé que les ACR pouvaient mobiliser les forces favorables à la libéralisation multilatérale en imposant la nécessité de « maîtriser » le régionalisme. Cet argument s'appuie sur l'interaction entre deux théories du régionalisme, celle des dominos et celle du mastodonte. D'après la théorie des dominos, la conclusion d'un ACR accroît l'intérêt de la participation à un tel accord pour les non-membres et conduit, de ce fait, à une prolifération d'ACR (Baldwin, 1995). Cette théorie part d'un équilibre d'économie politique caractérisé par l'existence d'un ACR dans lequel les forces favorables à l'accord (les exportateurs avantagés par l'accès préférentiel) contrebalancent les forces opposées (les producteurs en concurrence avec les importations qui souffrent du renforcement de la concurrence intrarégionale). Supposons, dans ces conditions, qu'il se produit un choc, par exemple l'approfondissement de l'intégration dans le cadre d'un ACR existant ou la conclusion d'un nouvel ACR. Cet événement modifiera l'équilibre politique dans les pays non membres. Les entreprises de pays non membres qui exportent vers la région verront leurs bénéfices diminuer en raison de leur désavantage de coût. Elles se prononceront donc plus fermement en faveur de l'adhésion au bloc. Si, avant le choc, le gouvernement attachait peu d'importance à la question de l'adhésion ou de la non-adhésion au bloc, après le choc, il sera favorable à l'adhésion. Si le bloc est ouvert, il pourra s'élargir.[318] S'il est fermé, le pays tiers pourra chercher à conclure des accords régionaux compensatoires avec d'autres pays exclus. Dans les deux cas, le nouvel équilibre incitera un quatrième pays à adhérer au bloc, et ainsi de suite. Sur le plan historique, Baldwin (2006) affirme que l'effet de dominos s'est manifesté en Europe pendant les cinq phases d'élargissement (1961, 1973, 1986, 1994, 2004).

La prolifération des ACR prévue par la théorie des dominos peut conduire à un processus de libéralisation progressive. Comme l'a dit Baldwin, l'effet de dominos peut mettre en mouvement le mastodonte (Baldwin 1994 ; Baldwin et Robert-Nicoud, 2005). L'argument est simple lorsque les ACR sont créateurs d'échanges.[319] Le secteur exportateur se développera tandis que le secteur concurrençant les importations

[317] En revanche, la conclusion d'un ACR peut temporairement aggraver les tensions multilatérales. Cela tient à ce que l'anticipation d'un détournement des échanges réduit les pertes qui résulteraient du non-respect des règles multilatérales (Bagwell et Staiger, 1997a).

[318] Il faut noter que la théorie des dominos n'étudie pas la question de savoir si l'élargissement est dans l'intérêt des pays déjà membres de l'ACR. Elle postule simplement que ces derniers permettront l'entrée de nouveaux pays.

[319] Voir l'encadré 1 pour la définition de la création d'échanges.

se rétrécira. Cela signifie que, lors d'un autre cycle de négociations multilatérales réciproques, les pressions politiques en faveur de la libéralisation seront plus fortes et les pressions contraires seront plus faibles. En conséquence, les ACR sont les pierres angulaires de la libéralisation multilatérale.

Le réseau d'ACR de plus en plus dense peut être associé à la libéralisation multilatérale, indépendamment du fait que les ACR entraînent la création ou le détournement d'échanges. L'argument est le suivant : s'il y a suffisamment d'accords régionaux qui se chevauchent et si ces accords permettent une libéralisation suffisante du commerce, la superposition croissante de règles de plus en plus disparates amènera tôt ou tard les entreprises à faire pression sur les gouvernements pour qu'ils harmonisent ces règles ou pour qu'ils en fassent des règles multilatérales. Cet argument s'appuie sur deux éléments essentiels d'économie politique, à savoir les règles d'origine et la fragmentation de la production. Comme les règles d'origine sont déterminées par les intérêts particuliers qui encouragent la protection, elles seront différentes pour chaque relation commerciale bilatérale. Par conséquent, la prolifération d'accords commerciaux régionaux et bilatéraux créera un enchevêtrement de règles d'origine probablement incompatibles. Par ailleurs, la fragmentation de la production, qui entraîne la relocalisation des entreprises du pays central dans les pays satellites réduira le soutien aux règles d'origine existantes et accroîtra les pressions en faveur de l'harmonisation.

Les ACR comme pierres d'achoppement

Selon la théorie admise de la coopération commerciale internationale, le principal objectif d'un accord commercial est de remédier à l'inefficience des termes de l'échange due à la non-coopération. Le système commercial multilatéral peut résoudre ce problème en conjuguant la libéralisation réciproque et le principe NPF. Ce dernier garantit que toutes les externalités liées aux termes de l'échange sont transmises par le biais du prix mondial. La réciprocité, en neutralisant les effets sur le prix mondial des décisions tarifaires des gouvernements, garantit l'augmentation du volume des échanges et du bien-être sans modification du prix mondial (des termes de l'échange). Toute violation du principe NPF porte atteinte au principe de la réciprocité. On peut dire intuitivement que, dans un environnement discriminatoire, les gouvernements ne se préoccupent plus seulement du montant total des importations (c'est-à-dire du prix mondial), mais se préoccupent aussi de la part relative des importations provenant de chaque pays fournisseur (c'est-à-dire du prix local dans d'autres pays) car ces importations sont assujetties à des droits de douane différents, ce qui implique, par exemple, des recettes douanières différentes. Cela génère des externalités liées au prix local qui ne peuvent pas être éliminées par la réciprocité. Le système commercial multilatéral ne peut donc pas résoudre le problème des termes de l'échange, de sorte que le régionalisme (en particulier les accords de libre-échange) constitue une menace importante pour le multilatéralisme.[320]

Les tenants de cette thèse soulignent que le régionalisme peut réduire l'intérêt pour la poursuite de la libéralisation multilatérale ou les ressources disponibles à cette fin. L'un de leurs principaux arguments est que les préférences accordées dans le cadre des ACR peuvent générer des intérêts particuliers hostiles à la libéralisation NPF. Les ACR peuvent entraîner un détournement des échanges. Dans ce cas, une entreprise établie dans un pays membre du bloc, peut être en mesure, même si elle est inefficiente, de résister à la concurrence d'une entreprise plus performante établie dans un pays tiers parce qu'elle bénéficie de taux de droits préférentiels. Les taux préférentiels sont une forme de protection contre les non-membres. Il est donc probable que l'entreprise inefficiente fera campagne contre la libéralisation multilatérale, parce qu'elle ne veut pas perdre son accès privilégié au marché régional. Grâce à la protection dont elle bénéficie dans le cadre de l'accord régional, l'entreprise inefficiente aura un pouvoir de pression plus important qu'en l'absence d'accord. Par conséquent, un ACR qui entraîne un détournement net des échanges a non seulement pour effet de réduire le bien-être, mais peut aussi entraver la poursuite de la libéralisation du système commercial multilatéral (Grossman et Helpman, 1995 ; et Krishna, 1998).

[320] Bagwell et Staiger (1998) montrent aussi que les effets d'un ALE peuvent être différents de ceux d'une union douanière. Si les pays qui forment une union douanière sont suffisamment semblables, l'union se comportera à peu près comme un pays unique (plus grand). Par conséquent, tant que le tarif extérieur commun est conforme au principe NPF, le principe de la réciprocité peut donner un résultat efficient.

Un troisième argument est que les arrangements préférentiels peuvent conférer à leurs membres un pouvoir de négociation auquel les gouvernements ne voudront pas renoncer. Cet argument vaut en particulier pour les grands pays développés qui accordent des préférences unilatérales à des petits pays en développement (Limão, 2002). Il explique pourquoi les pays industrialisés peuvent freiner la libéralisation multilatérale après la conclusion d'un ACR avec un petit pays en développement. Dans le cadre des ACR Nord-Sud, les grands pays peuvent tirer profit des accords préférentiels conclus avec des petits pays, car ils leur permettent d'engager une coopération sur des questions non tarifaires, telles que les normes du travail ou les normes environnementales, les migrations et la propriété intellectuelle. Ils peuvent donc avoir intérêt à freiner la libéralisation multilatérale pour conserver un certain pouvoir de négociation vis-à-vis des partenaires concernés. Ce pronostic est confirmé par des données récentes montrant que les États-Unis et l'UE ont limité la libéralisation multilatérale pour les produits qu'ils importent de régions (notamment de petits pays) avec lesquelles ils ont conclu un accord régional (Limão, 2006 ; et Karacaovali et Limão, 2005).[321]

Quatrièmement, les ACR peuvent affaiblir le soutien politique en faveur de la libéralisation multilatérale. Au moyen d'un modèle d'économie politique basé sur l'électeur médian, Levy (1997) montre que les ACR peuvent entraver la poursuite de la libéralisation multilatérale s'ils procurent à plus de 50 pour cent des électeurs des avantages plus importants que ceux qui résulteraient de la libéralisation. Il fait valoir qu'un accord de libre-échange bilatéral peut saper l'appui au libre-échange multilatéral s'il offre de meilleures conditions à l'électeur médian. Supposons, par exemple, que deux pays identiques concluent un ALE. L'électeur médian en retirera des avantages en tant que consommateur, du fait qu'il aura accès à une plus large gamme de produits, sans souffrir, en tant que travailleur, d'une modification des prix ou des salaires. Les gains de diversité que procurerait un accord de libre-échange multilatéral peuvent être insuffisants pour compenser les effets négatifs sur les prix des facteurs qui en résulteraient pour l'électeur médian.[322] En conséquence, toute initiative multilatérale sera bloquée.

Cinquièmement, les ACR peuvent accroître les coûts d'ajustement liés à la libéralisation multilatérale, rendant celle-ci moins intéressante. Supposons que pour produire, les entreprises doivent investir dans des secteurs particuliers. Supposons en outre que l'intention du gouvernement de négocier une libéralisation multilatérale n'est pas jugée crédible par les agents économiques qui s'attendent à la conclusion d'un accord commercial régional. Si les accords régionaux maintiennent des droits élevés par rapport au reste du monde, les producteurs du bloc s'attendront à ce que les prix des produits provenant de pays tiers soient élevés. Ils investiront donc dans les secteurs concernés. La situation sera inverse dans le reste du monde. Ces décisions d'investissement créeront des « secteurs sensibles » inefficients, qui réduiront *ex post* (après la conclusion de l'ACR) la valeur de la libéralisation multilatérale. En effet, celle-ci obligera à dédommager les secteurs sensibles, ce qui aura un coût plus élevé que si la libéralisation multilatérale avait eu lieu en premier (McLaren, 2001).

Un argument connexe est que des ACR concurrents, dont les structures réglementaires et les normes sont incompatibles, peuvent empêcher les membres de sortir de l'accord. Il est dit couramment que l'enchevêtrement de régimes réglementaires différents est une menace pour le système commercial multilatéral parce qu'il compromet la transparence et la prévisibilité de la réglementation (OMC, 2003). En outre, les différents régimes réglementaires peuvent entraver la poursuite de la libéralisation multilatérale. Une étude récente (Piermartini et Budetta, 2006) a montré qu'il existe des « familles » distinctes d'ACR ayant des règles différentes concernant les obstacles techniques au commerce (OTC). Cette étude montre que plusieurs accords régionaux dont l'UE est le centre comportent des dispositions visant à harmoniser les normes du partenaire satellite avec celles de l'UE. Dans la mesure où l'alignement sur les normes européennes exige des investissements, cela peut empêcher les pays de sortir de l'accord, rendant la libéralisation multilatérale plus coûteuse.

321 Pour plus de précisions à ce sujet, voir la section D.

322 Les variations des prix des facteurs sont une conséquence de la libéralisation entre des pays différents, c'est-à-dire qui n'ont pas le même ratio capital/travail.

Sixièmement, les ACR peuvent limiter la capacité de faire respecter les engagements au niveau multilatéral. En particulier, dans un modèle à trois pays, Bagwell et Staiger (1999b) montrent que si deux pays (A et B) parviennent à collaborer sur une base bilatérale (et peuvent ainsi conclure un accord de libre-échange), tandis que le troisième (C) n'y parvient pas, la conclusion d'un ACR peut entraîner une détérioration globale de la coopération tarifaire multilatérale. Les pays A et B instaureront le libre-échange entre eux mais appliqueront aux produits du pays C des droits de douane plus élevés que ceux qu'ils appliqueraient si la règle NPF était strictement observée. Mais la situation inverse peut aussi se produire.[323]

Enfin, la participation à des négociations régionales absorbe des ressources au détriment de la négociation multilatérale, ce qui freine le processus de libéralisation multilatérale.

Globalement, on distingue deux écoles de pensée au sujet de l'effet dynamique d'une libéralisation discriminatoire. L'une met l'accent sur la « discrimination » et établit un pronostic pessimiste concernant les effets du régionalisme sur la libéralisation multilatérale, laissant entendre que le régionalisme représente une menace pour le développement d'une économie mondiale ouverte. Les tenants de cette thèse soulignent les points suivants : i) les ACR risquent de favoriser le détournement plutôt que la création d'échanges, renforçant ainsi les intérêts particuliers de ceux qui veulent maintenir des marges de préférences et suscitant des craintes au sujet de la libéralisation multilatérale en raison de l'érosion des préférences ; ii) les ACR peuvent constituer un outil de négociation pour échanger un accès préférentiel aux marchés contre des concessions sur des éléments non tarifaires (tels que les normes), limitant ainsi l'enthousiasme pour la libéralisation NPF ; iii) la prolifération des ACR risque d'absorber les ressources de négociation nécessaires pour faire progresser la libéralisation multilatérale ; iv) les ACR concurrents risquent de verrouiller des normes et des structures réglementaires incompatibles ; v) en créant des systèmes juridiques et des mécanismes de règlement des différends parallèles, les ACR risquent d'affaiblir les moyens de faire respecter les disciplines du système commercial multilatéral ; et vi) la prolifération de systèmes réglementaires différents nuit aux principes de transparence et de prévisibilité de l'OMC.

L'autre école met l'accent sur la « libéralisation » et estime que le régionalisme n'a que des effets minimes sur le multilatéralisme, et elle conclut que le régionalisme peut être le catalyseur d'une libéralisation accrue. Les tenants de cette thèse soulignent les points suivants : i) la prolifération et l'extension des ACR érodent *de facto* les préférences existantes, réduisant ainsi l'opposition à la libéralisation multilatérale ; ii) les ACR servent de laboratoire où la coopération internationale peut être testée entre un petit nombre de pays avant d'être étendue au niveau multilatéral. Cela aide à obtenir le consensus politique nécessaire à la poursuite de la libéralisation multilatérale qui peut ainsi être plus viable politiquement ; et iii) le réseau d'ACR superposés, y compris ceux qui détournent les échanges, peut avoir un effet positif pour le système multilatéral en obligeant à le rationaliser (ou, comme le dit Baldwin, à le « domestiquer »).[324]

Que révèlent les données empiriques sur l'interaction entre le régionalisme et le processus du système commercial multilatéral ? Les ACR ont-ils constitué une pierre angulaire ou une pierre d'achoppement dans ce processus ?

[323] En général, Bagwell et Staiger concluent que les ACR peuvent être aussi bien une pierre d'achoppement qu'une pierre angulaire pour la libéralisation multilatérale du commerce. Par exemple, se fondant sur un modèle de jeu répété, Bagwell et Staiger (1997a et 1997b, 1999b) montrent que l'impact du régionalisme sur le multilatéralisme dépend : i) de la nature de l'ACR (un accord de libre-échange décourage la coopération multilatérale alors qu'une union douanière peut l'améliorer) ; ii) de la période considérée (un ALE peut entraîner une hausse temporaire des tarifs multilatéraux, mais une fois le processus achevé, les taux de droits appliqués aux produits des pays tiers ne seront pas plus élevés qu'avant) ; et iii) de l'efficacité du mécanisme d'exécution multilatéral (les ACR sont un obstacle lorsque ce mécanisme est efficace, mais ils peuvent être un substitut utile lorsque le système multilatéral fonctionne mal – l'anticipation d'un renforcement exogène du régionalisme peut stimuler temporairement le multilatéralisme en augmentant la sanction attendue en cas de violation des règles multilatérales).

[324] Voir Baldwin (2006) et section C.

ii) Les données systématiques sont limitées

On dispose de très peu de données systématiques directes sur le point de savoir si les ACR freinent ou accélèrent la libéralisation multilatérale. Cela tient sans doute à ce qu'il est difficile de vérifier les prévisions théoriques, et ce pour deux raisons : premièrement, la plupart des ouvrages théoriques portent sur la question de savoir si la conclusion d'ACR affaiblit ou non l'incitation d'un pays à signer un accord de libre-échange multilatéral. Dans la pratique, les pays négocient une libéralisation multilatérale plus ou moins ambitieuse, au lieu de choisir entre une libéralisation totale ou pas de libéralisation du tout. Il est donc impossible de vérifier directement si les ACR rendent moins probable la conclusion d'accords de libre-échange multilatéraux. Deuxièmement, d'autres modèles théoriques (par exemple, Bagwell et Staiger, 1999b ; Limão, 2002) mettent l'accent sur le niveau du tarif droit NPF et montrent qu'il peut être plus élevé ou moins élevé en l'absence d'ACR. Mais il est impossible de savoir à quel degré de libéralisation multilatérale un pays membre d'un ACR se serait engagé en l'absence de cet accord. Par conséquent, l'analyse empirique doit s'appuyer sur les variations des scénarios de libéralisation au fil du temps, entre les pays ou entre les secteurs. Un problème général est que les facteurs pouvant affecter le tarif multilatéral sont si nombreux qu'il est difficile d'identifier le rôle joué par les ACR.

Quelques données empiriques montrent qu'il existe une corrélation positive entre la présence d'accords commerciaux préférentiels, réciproques ou non, et le niveau des tarifs multilatéraux. Foroutan (1998) constate, par exemple, que les droits NPF moyens sont plus bas dans les pays d'Amérique latine qui ont conclu des accords commerciaux préférentiels après le Cycle d'Uruguay. Mais cette corrélation n'est pas vérifiée par rapport à la possibilité d'un lien de causalité inverse.

Des observations plus solides fondées sur l'analyse économétrique des différences entre les tarifs multilatéraux selon les secteurs semblent étayer l'idée que les accords commerciaux préférentiels pourraient constituer une pierre d'achoppement. Ce point de vue est défendu dans deux ouvrages récents (Limão, 2006 ; Karacaovali et Limão, 2005), qui étudient l'effet des ACR sur le système commercial multilatéral en analysant les différences entre les droits NPF applicables aux produits visés par un accord commercial préférentiel et à ceux qui ne le sont pas, c'est-à-dire les produits importés par les pays membres d'un accord commercial préférentiel et les produits importés par les pays non membres. Les deux documents examinent, respectivement, le comportement des États-Unis et celui des CE. Ils constatent qu'après avoir contrôlé les caractéristiques des produits, la réduction des tarifs multilatéraux a été en moyenne plus faible pour les produits importés dans le cadre d'un accord commercial préférentiel que pour les produits similaires ne bénéficiant pas d'un traitement préférentiel. Pour les CE en particulier, Karacaovali et Limão (2005) constatent que, pour les produits importés en franchise au titre d'un accord commercial préférentiel, les réductions des tarifs multilatéraux ne représentent que la moitié environ des réductions pour les produits similaires importés ne bénéficiant pas de l'accord. De plus, ils estiment qu'en l'absence d'accords commerciaux préférentiels, les CE auraient réduit leurs tarifs multilatéraux de 1,6 point de pourcentage de plus pour les produits importés dans le cadre de ces accords.

Dans une certaine mesure, la littérature sur la création et le détournement d'échanges fournit des données empiriques indirectes sur le point de savoir si les ACR représentent un risque pour la libéralisation multilatérale.[325] Les tenants de la théorie de la pierre d'achoppement ont mis en évidence un point qui corroborait cette thèse, à savoir le risque qu'ils favorisent plus le détournement que la création d'échanges. Dans des études récentes, Rose (2000), Feenstra et al. (2001) et Frankel et Rose (2002) montrent que les ACR en général contribuent plus à la création qu'au détournement d'échanges. Toutefois, dans le cas d'ACR particuliers, le résultat semble dépendre de la procédure d'estimation (Ghosh et Yamarik, 2004).[326]

---

[325] Aitken (1973) ; Bergstrand (1985) ; Thursby et Thursby (1987) ; Frankel et Wei (1993 et 1995) ; Frankel (1997) ; et Soloaga et Winters (2001). Pour un compte rendu, voir OCDE (2001).

[326] Ainsi, Bayoumi et Eichengreen (1998) constatent un effet de création d'échanges pour l'UE et ne trouvent aucune preuve d'un détournement d'échanges résultant de son élargissement (à l'Espagne, à la Grèce et au Portugal). En revanche, Frankel (1997) constate que l'adhésion à l'UE a eu des effets négatifs importants, et Frankel et Wei (1995) notent un important détournement d'échanges.

iii) Les données empiriques étayent les deux points de vue

Il existe des données empiriques qui étayent l'un et l'autre point de vue sur l'incidence des politiques commerciales régionales sur le système multilatéral. D'une part, certaines données montrent que la question de l'érosion des préférences a contribué au blocage des négociations multilatérales.[327] Par exemple, dans le contexte du programme de négociation de Doha sur l'agriculture, le paragraphe 44 de l'Annexe A de la Décision du 1er août 2004 fait référence au paragraphe 16 du texte Harbinson.[328] Ce texte propose un arrangement qui ralentirait le rythme de la libéralisation NPF pour les « réductions tarifaires affectant les préférences de longue date pour des produits dont l'exportation revêt une importance vitale pour les pays en développement bénéficiaires ». Des préoccupations similaires ont été exprimées lors des cycles précédents. Au cours du Tokyo Round, par exemple, le Brésil a présenté une proposition demandant des exemptions de la réduction des droits NPF pour préserver certaines marges préférentielles – ainsi que des arrangements pour améliorer et élargir le Système généralisé de préférences.[329]

On observe en outre que le souci de l'érosion des préférences s'est traduit en fait par une libéralisation multilatérale moindre. Lors des Négociations Kennedy, par exemple, l'inquiétude exprimée au sujet de l'érosion des préférences accordées par les CE aux pays africains et aux autres PMA dans le cadre de la Convention de Yaoundé était liée à la « difficulté d'obtenir des conditions élargies d'accès aux marchés européens pour les produits des pays en développement » (Curtis et Vestine, 1971). Un autre exemple souvent cité est celui des droits de douane appliqués par les États-Unis au rhum de qualité inférieure (Banque mondiale, 2005). Le rhum, qui est l'un des principaux produits d'exportation de la région des Caraïbes, est admis en franchise de droits sur le marché américain en vertu de l'Initiative concernant le bassin des Caraïbes. En 1996, dans le cadre des discussions à l'OMC, les États-Unis et les CE ont négocié des tarifs multilatéraux plus faibles sur les eaux-de-vie blanches, dont le rhum. Les gouvernements de certains pays des Caraïbes ont exprimé la crainte que cela n'érode les préférences dont ils bénéficiaient. En réponse, les États-Unis ont créé quatre nouvelles lignes tarifaires pour le rhum et ont établi un nouveau régime de franchise NPF pour le rhum de qualité supérieure, tout en maintenant le droit NPF sur le rhum de qualité inférieure.

Enfin, on observe aussi que la participation à des négociations régionales peut bloquer le processus de libéralisation multilatérale en absorbant des ressources au détriment de la négociation multilatérale. Par exemple, durant les Négociations Kennedy concernant l'agriculture, le Président, s'exprimant à la réunion du Comité des négociations commerciales, a fait observer aux représentants de la CEE que « toutes les délégations sav[aient] fort bien que la CEE se trouv[ait] à beaucoup d'égards placée devant un véritable dilemme parce qu'elle [était] engagée à vrai dire dans deux opérations simultanées » : élaborer et mettre en œuvre une politique agricole commune pour la CEE et participer à des négociations internationales dans le même domaine. Mais, parallèlement, les autres pays pouvaient « très difficilement aller résolument de l'avant sans avoir, en l'état actuel des choses, la moindre indication concernant les conditions qui régir[aient] le commerce international des produits pour lesquels la Communauté jou[ait] un rôle important « en qualité d'exportateur ».[330]

Par ailleurs, certaines données empiriques étayent l'idée que les ACR peuvent être une pierre angulaire du processus de libéralisation multilatérale. Ainsi, les tenants de cette thèse soutiennent, entre autres, qu'en réduisant la marge de compétitivité des pays extérieurs à l'accord par rapport aux pays partenaires, les ACR incitent davantage les premiers à avancer sur le front multilatéral, afin d'éviter un détournement d'échanges. Cela semble généralement confirmé par les faits. L'exemple le plus convaincant est peut-être le lancement des Négociations Kennedy. Plusieurs auteurs (Metzger, 1964 et Winham, 1986) ont

[327] Il s'agit en fait des préférences non réciproques, mais l'érosion des préférences pose aussi problème dans les accords commerciaux préférentiels réciproques.

[328] OMC (2002), document TN/AG/W/1/Rev.1, 18 mars 2003.

[329] OMC (1973), document MTN/W/2, 26 octobre 1973.

[330] Résumé du compte rendu fait par le Président au Comité des négociations commerciales le 5 mai 1964, document du GATT TN.64/28, page 3.

fait valoir que celui-ci était motivé par le succès du programme de libéralisation européen. La nécessité d'éviter que les exportateurs des États-Unis ne fassent l'objet d'une discrimination et ne perdent leur compétitivité sur le marché communautaire a poussé le Président des États-Unis à demander au Congrès un pouvoir de négociation tarifaire dans le but de réduire la protection extérieure européenne. C'est ce qui a amené à lancer un nouveau cycle de négociations multilatérales. Plus récemment, selon un rapport de l'OMC, l'impossibilité de conclure les négociations du Cycle d'Uruguay lors de la Réunion ministérielle de Bruxelles en décembre 1990 et l'intensification ultérieure des initiatives régionales ont « joué un rôle important en incitant les participants à faire des concessions nécessaires pour conclure le Cycle d'Uruguay » en 1994 (OMC, 1995b, page 62).

Un argument connexe est le moment choisi pour conclure les principaux ACR et engager les négociations commerciales multilatérales. En particulier, Baldwin (2006) souligne que la « coïncidence » entre le lancement des trois derniers cycles de négociations commerciales multilatérales et l'adoption d'initiatives importantes en matière d'intégration régionale prouve qu'il existe une relation constructive entre les deux processus. Premièrement, la période 1958-1965 a été marquée par la création de la CEE et de l'AELE et par le lancement des Négociations Dillon et des Négociations Kennedy. Deuxièmement, la période 1973-1979 a été marquée par l'élargissement de la CEE et la signature d'accords de libre-échange entre la CEE et l'AELE grâce auxquels la quasi-totalité des droits de douane ont été éliminés en Europe occidentale et, au niveau multilatéral, par le lancement du Tokyo Round. Et troisièmement, l'année 1986 a été marquée par le lancement du Cycle d'Uruguay et, au niveau régional, par l'ouverture de Négociations sur un ALE entre les États-Unis et le Canada et la signature de l'Acte unique européen.

Un autre argument en faveur de la théorie de la pierre angulaire est que les ACR stimulent la libéralisation multilatérale en créant le besoin de « démêler l'écheveau » des ACR. Baldwin (2006) donne deux exemples montrant comment le coût des ACR superposés peut pousser à rationaliser le système ou à recourir au système multilatéral. Le premier est celui du système de cumul paneuropéen, et le second, celui de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) de l'OMC. Le système de cumul paneuropéen a été établi parce que le commerce des produits industriels était quasiment exempté de droits en Europe, mais était soumis à des règles d'origine et de cumul complexes et imbriquées. Du fait de l'importance croissante du partage de la production, ou de la fragmentation géographique des processus de production, ces dispositions étaient devenues pesantes. Les milieux d'affaires se sont alors mobilisés pour obtenir la suppression de ces obstacles aux échanges et à la production, ce qui a finalement donné naissance au système de cumul paneuropéen. Le commerce des produits des technologies de l'information, quant à lui, était pratiquement exempt de droits, mais les multiples arrangements préférentiels nuisaient à l'efficience, ce qui a poussé les gouvernements à simplifier ces arrangements – d'où l'adoption de l'ATI. Bien qu'elles aient été motivées par la même irritation face à l'enchevêtrement administratif créé par les ACR, les initiatives à l'origine du système de cumul paneuropéen et de l'ATI étaient très différentes. Le système de cumul restait défavorable aux pays tiers, bien que le problème ait été réglé en grande partie à l'intérieur de la zone. L'ATI, en revanche, était non discriminatoire et ouvert à tous, l'objectif étant d'attirer ultérieurement de nouveaux signataires. Donc, avec l'ATI, il n'y a pas de pays tiers : toutes les parties intéressées peuvent bénéficier de l'accroissement du bien-être résultant de la suppression de l'écheveau de règles.

En conclusion, il est juste de dire que les données empiriques ne sont pas suffisantes pour que l'on puisse affirmer que les ACR influent sur la libéralisation multilatérale, dans un sens ou dans l'autre. Il ressort cependant des arguments théoriques comme des données empiriques que les ACR peuvent menacer la progression du système commercial multilatéral et que le risque semble plus grand dans le cas des ACR qui pénalisent les pays tiers. Sur la base de l'analyse ci-dessus, nous examinerons, dans la sous-section suivante, la question de savoir s'il est possible de faire en sorte que les multiples accords superposés soient compatibles avec le système commercial multilatéral.

d) Les règles de l'OMC : assurent-elles la compatibilité des ACR avec la libéralisation multilatérale ?

L'analyse ci-dessus a montré que le GATT, puis l'OMC, ont fait face au régionalisme en augmentant la transparence des ACR. Le nouveau mécanisme pour la transparence, adopté en décembre 2006, prévoit, à cette fin, que le Secrétariat de l'OMC doit établir un rapport sur les ACR notifiés. Même s'il doit être « factuel » et s'abstenir de tout « jugement de valeur », ce rapport peut permettre d'informer les Membres de l'OMC de l'existence, dans les ACR, de règles et de pratiques ayant des effets défavorables sur les pays tiers. Cela peut inciter les pays qui concluent des ACR à adopter des règles assurant une plus grande complémentarité avec les accords multilatéraux existants.

Malheureusement, la transparence ne suffit pas toujours pour assurer la complémentarité entre le régionalisme et le multilatéralisme. Quelle contribution peut apporter la théorie économique ? Compte tenu de l'analyse présentée ci-dessus et dans la section C, nous allons examiner diverses propositions visant à renforcer l'article XXIV du GATT de façon à rendre le régionalisme plus compatible avec le multilatéralisme.

L'une des conditions imposées par l'article XXIV du GATT aux pays qui concluent un accord de libre-échange est que, en ce qui concerne le commerce avec les pays tiers, les droits de douane ne soient pas plus élevés, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses[331] que ne l'étaient les droits et réglementations correspondants en vigueur avant l'établissement de l'accord. Mais les études économiques tendent à montrer que cette condition ne suffit pas pour protéger les pays tiers contre un détournement d'échanges. Elle ne peut vraisemblablement pas les protéger contre une perte de bien-être. Selon le théorème de Kemp-Wan, une condition suffisante pour protéger les pays tiers serait de préserver, pour chaque produit, le volume des échanges entre les membres et les non-membres qui existait avant l'établissement de l'ALE (voir l'analyse du théorème dans l'encadré 9 de la section C). Cela voudrait dire que, pour atteindre ce seuil plus élevé, il faudrait peut-être en fait supprimer les droits et les autres réglementations commerciales imposés aux pays tiers.

Conformément au théorème de Kemp-Wan, McMillan (1993) a proposé de modifier l'article XXIV du GATT en parlant non pas des « droits de douane » et des « autres réglementations commerciales », mais du volume des importations. Les membres d'un ACR (qu'il s'agisse d'une union douanière ou d'un accord de libre-échange) seraient alors tenus de maintenir le volume global de leurs importations en provenance du reste du monde au même niveau qu'avant l'intégration. On notera que cette proposition est une simplification des conditions de Kemp-Wan. Le théorème de Kemp-Wan exige que, pour chaque produit, le commerce (importations et exportations) avec le reste du monde soit maintenu au niveau antérieur à l'intégration. La simplification de McMillan est destinée à alléger la charge qu'imposerait l'application du critère qui exigerait, sans cela, d'après les conditions de Kemp-Wan, que le commerce avec le reste du monde soit examiné pour chaque produit. La proposition de McMillan simplifie certes l'application des conditions de Kemp-Wan, mais à un certain prix. Si l'on prend les importations globales comme indicateur, on peut seulement être certain que, dans son ensemble, le reste du monde ne subit pas de préjudice. Mais on ne peut être certain qu'il n'y a pas de perdants parmi les pays qui constituent le reste du monde.

En principe, le théorème de Kemp-Wan devrait s'appliquer aussi bien au commerce des services qu'au commerce des marchandises. Le bien-être des non-membres reste inchangé si l'établissement de l'ACR ne modifie pas le volume du commerce des services avec les non-membres qui existait avant l'intégration. Mais, concrètement, cela peut être plus difficile à réaliser que pour le commerce des marchandises. Dans le cas d'une union douanière, le théorème de Kemp-Wan exige que le tarif extérieur commun soit adapté de manière à maintenir le commerce de marchandises du bloc avec les non-membres au même niveau qu'avant l'intégration. Cependant, même dans les régions fortement intégrées (les unions douanières), il se peut qu'il n'existe pas d'équivalent à un tarif extérieur commun pour le commerce des services.

[331] Voir la sous-section b.iv) ci-dessus.

Récemment, Baldwin (2006) a fait observer que le GATT/l'OMC avait été un spectateur passif de l'explosion du régionalisme et que cela risquait maintenant de compromettre sérieusement la pertinence de l'Organisation Mais, selon lui, l'OMC pourrait jouer un rôle précieux en « démêlant l'écheveau du régionalisme ». Son argument repose sur l'affirmation qu'il existe aujourd'hui trois blocs commerciaux aux contours « flous » – l'Amérique du Nord, l'Europe et l'Asie – et qui sont « poreux », en raison des liens entre les pays « satellite » des différents réseaux « en étoile ». Dans ce dédale, l'existence de règles d'origine complexes et coûteuses engendre des pressions politiques en faveur de la rationalisation du système commercial.[332] L'auteur estime en outre que l'OMC pourrait jouer un rôle actif en multilatéralisant les accords de libre-échange.

En particulier, selon Baldwin, l'OMC pourrait avoir trois fonctions dans la situation actuelle. Premièrement, elle pourrait entreprendre un travail d'analyse pour mieux faire comprendre l'intérêt de multilatéraliser le régionalisme. En fournissant aux Membres des informations nuancées et impartiales sur les questions essentielles, elle pourrait les alerter sur les risques liés à la prolifération des ACR. Deuxièmement, l'OMC pourrait offrir un cadre de négociation pour la coordination, la normalisation et l'harmonisation des règles d'origine. Le processus de fragmentation de la production montrera combien il est important d'avoir un ensemble coordonné de règles d'origine ou de cumul. L'OMC pourrait jouer dans ce domaine le même rôle que l'ISO dans celui des normes. Une intervention au bon moment pourrait réduire considérablement les coûts. Enfin, l'OMC peut être une instance où les pays « satellite » des réseaux régionaux en étoile pourraient déterminer comment faire face à la puissance hégémonique du réseau. Dans ce contexte, l'OMC pourrait fournir des conseils économiques et juridiques sur les accords Nord-Sud et Sud-Sud.

6. MODE DE FONCTIONNEMENT DE L'OMC

a) Introduction

On peut s'attendre à ce que toute institution solide, publique ou privée, dont la taille a sextuplé en six décennies et dont les activités s'étendent dans de nombreux domaines nouveaux, soit confrontée à un certain nombre de défis institutionnels, tant internes qu'externes. L'OMC ne fait pas exception à cet égard. Depuis sa création, il y a un peu plus d'une décennie, le nombre de ses Membres a augmenté de plus de 20 pour cent, ce qui représente plus d'un quart de la population mondiale. Cet élargissement conjugué à sa diversification dans des domaines autres que les réductions tarifaires traditionnelles fait de l'OMC une entité très différente de son prédécesseur, le GATT. Petit club homogène, mais largement obscur de 23 parties contractantes en 1948, le GATT a cédé la place à une institution quasi universelle comptant 150 Membres dont les niveaux de développement et les convictions idéologiques sont très différents, ce qui fait de l'OMC une organisation plus politique. Et, alors que pendant ses 50 années d'existence, le GATT a rarement suscité l'intérêt du public en dehors des milieux du commerce international, l'OMC est aujourd'hui observée par un public qui s'intéresse à de nombreuses questions nouvelles, comme l'incidence du commerce et de la politique commerciale sur la santé, l'environnement, la sécurité alimentaire, les droits de l'homme et le développement économique.

Avec ses 150 Membres et un processus de prise de décisions par consensus, l'OMC est de plus en plus exposée à un risque de blocage. Alors que, dans le cadre du GATT, les négociations étaient généralement conduites par et entre un petit groupe de pays développés, la participation croissante d'acteurs multiples désireux de s'affirmer, l'élargissement du programme de travail et, surtout, l'interconnexion des questions abordées font que le processus de décision interne est de plus en plus complexe. Les obstacles à la conclusion du Cycle de Doha, la prolifération d'accords commerciaux préférentiels et les progrès relativement modestes de la libéralisation commerciale multilatérale au cours de la dernière décennie sont à cet égard autant d'éléments importants pour comprendre pourquoi ce processus fait l'objet d'une attention accrue de la part des Membres et du public intéressé. Certes, l'accent mis sur les questions de gouvernance, et notamment sur la légitimité des décisions et des processus, n'est pas propre à l'OMC, et ce sont des questions centrales pour la plupart des institutions publiques, nationales et internationales.

[332] Voir la section C.

Mais cela est particulièrement important pour une organisation pilotée par ses Membres sur la base de règles juridiquement contraignantes qu'ils ont tous acceptées. La légitimité de ces règles dépend essentiellement de la mesure dans laquelle les Membres estiment avoir participé au processus qui a permis leur élaboration.

L'OMC a été critiquée par les organisations non gouvernementales (ONG) et par d'autres organisations de la société civile pour son « déficit démocratique » et le manque de « légitimité » de son processus de décision. Ces critiques visaient initialement l'absence de transparence externe de l'Organisation et l'absence de mécanisme de consultation permettant aux ONG de jouer un rôle plus direct dans ses activités. Mais, depuis quelques années, ces critiques portent davantage sur le processus interne de prise de décisions que sur la transparence externe. Le fait que, désormais, l'attention se porte moins sur les processus de l'OMC et se concentre davantage sur une action plus nuancée portant sur les questions de fond est important pour évaluer la relation entre le système commercial multilatéral et la société civile. Au cours de la dernière décennie, les ONG ont peu à peu compris que, pour influencer le programme de travail de l'OMC, il était préférable d'agir auprès des Membres pris individuellement ou en groupes, plutôt qu'auprès du Secrétariat de l'OMC. Au début, la plupart des ONG comprenaient et appréciaient mal la nature de l'OMC, organisation pilotée par ses Membres, mais, depuis quelques années, elles comprennent mieux que ce sont les Membres qui pilotent le programme multilatéral sur le commerce. En conséquence, elles se sont intéressées de plus en plus aux activités de fond de l'OMC et ont souvent fourni aux Membres une contribution importante et des conseils juridiques sur diverses questions commerciales. Le rôle de la société civile dans le mode de fonctionnement actuel de l'OMC est radicalement différent de tout ce qui existait dans le cadre du GATT et montre clairement que le système commercial multilatéral ne fonctionne plus en vase clos.

Le chapitre qui suit a deux objectifs. Premièrement, nous essaierons d'analyser l'évolution du processus de décision interne de l'OMC et de montrer comment les Membres ont abordé cet important défi institutionnel. Nous décrirons les pratiques qui caractérisent le fonctionnement actuel de l'OMC, notamment les lignes directrices concernant la transparence qui sous-tendent les processus de consultation entre les Membres. Deuxièmement, nous examinerons de plus près l'évolution des relations de l'OMC avec la société civile en général, en particulier avec les ONG. Cette section aura pour but d'illustrer dans quelle mesure les pressions et les apports extérieurs ont contribué aux changements importants intervenus dans les pratiques qui guident les relations de l'OMC avec le monde extérieur et dans la façon dont ce dernier perçoit l'OMC et collabore avec elle.

b) La prise de décisions au GATT et à l'OMC

Alors que dans la majeure partie des années 80 le débat sur les institutions internationales s'était axé sur leur utilité (Keohane, 1983) et sur la pertinence de leurs mandats, un élément de plus en plus important dans le débat actuel a trait à la manière dont ces institutions prennent leurs décisions. Cela n'est guère surprenant vu que certaines des institutions internationales les plus influentes aujourd'hui ont été fondées immédiatement après la Deuxième Guerre mondiale et reflètent les idées et les ambitions d'un nombre assez restreint de pays développés. L'émergence d'un certain nombre de pays en développement exerçant une influence internationale propre et le caractère de plus en plus multipolaire des affaires internationales ont suscité un débat sur le point de savoir si les structures institutionnelles existantes tiennent convenablement compte du nouvel équilibre des forces entre les acteurs multiples du système économique international. On peut dire que les procédures et pratiques de prise de décisions des organisations internationales sont des paramètres importants pour savoir dans quelle mesure elles reflètent la diversité de leurs membres.

Nous n'allons pas faire ici une analyse approfondie des règles de prise de décisions des autres organisations internationales. Il suffit de dire qu'elles utilisent généralement une règle ou un ensemble de règles pour la plupart de leurs décisions non juridiques. Certaines appliquent un système de vote à la majorité, chaque membre disposant d'une voix, et d'autres un système de vote pondéré, dans lequel le nombre de voix dont dispose chaque membre est fonction de sa contribution financière. Dans d'autres organisations, tous

les Membres ont la même représentation, et le nombre de voix et les décisions sont prises par consensus ou à l'unanimité. Le GATT et l'OMC appartiennent à cette dernière catégorie, qui est fondée sur l'idée d'égalité souveraine des États (Steinberg, 2002). En fait, Steinberg (2002) note que plusieurs autres organisations comme l'ANASE, le MERCOSUR, l'OTAN ou l'OCDE, pour n'en citer que quelques-unes, sont dotées de structures et de mécanismes complexes pour faire en sorte que les décisions soient normalement prises par consensus ou à l'unanimité.

La section suivante a pour principal objectif d'examiner l'évolution du processus de prise de décisions entre le GATT et l'OMC. Aux fins de cet examen, la prise de décisions s'entend à la fois des consultations informelles et privées et du processus plus formel faisant l'objet de comptes rendus ; nous nous efforcerons d'analyser les deux. Cette définition vise délibérément à identifier et englober les aspects du processus de décision du GATT/de l'OMC, dont le système peut assumer la responsabilité, par exemple les consultations organisées par des présidents élus et par le Directeur général. Elle exclut les processus sortant du cadre institutionnel du système commercial, comme les réunions bilatérales ou plurilatérales entre pays. Cette distinction est importante, mais elle est souvent mal comprise.

i) Le processus de prise de décisions du GATT

En dehors de son article XXV, qui stipule que chaque pays dispose d'une voix et que, sauf dispositions contraires, les décisions sont prises à la majorité des votes, le GATT ne dit pas grand-chose sur la prise de décisions. Malgré cette référence claire et formelle au vote, la pratique du GATT en matière de prise de décisions, sauf pour les accessions et les dérogations, a généralement reposé sur le consensus.[333] Dans les premières années et jusqu'à la fin des années 50, il était d'usage que le Président d'une réunion en tire les conclusions au lieu de procéder à un vote. Par la suite, et jusqu'à la création de l'OMC, la pratique a été celle du consensus. Le développement de cette pratique était sans nul doute lié à l'accession au GATT d'un nombre croissant de pays en développement à partir de la fin des années 50, qui auraient pu ainsi contrôler le système au détriment des pays développés.

Le processus de prise de décisions du GATT faisait une très grande part aux consultations informelles. Bien que la pratique des réunions dites du « Salon vert » entre quelques délégations remonte au Tokyo Round, ces consultations informelles ont été plus fréquentes et ont réuni un plus grand nombre de parties contractantes tout au long du Cycle d'Uruguay (Blackhurst et Hartridge, 2004).[334] En outre, de multiples groupes informels ont commencé à se réunir en dehors du GATT pour examiner comment faire avancer les négociations. Ces groupes ont joué un rôle important en exposant progressivement les idées et les propositions qu'il fallait développer avant de les présenter aux réunions rassemblant toutes les parties contractantes. Bien que l'homogénéité idéologique des parties contractantes originelles se soit quelque peu amenuisée du fait de l'adhésion de nouveaux pays à l'Accord, le modèle dit du Club de coopération multilatérale (Keohane and Nye, 2000), au sein duquel un groupe assez restreint de pays développés fixait l'ordre du jour et menait les négociations, a persisté longtemps après le début du Cycle d'Uruguay. Le succès et l'efficacité relative des cycles de négociations dans le cadre du GATT étaient principalement dus au fait que la majorité des parties contractantes n'étaient pas tenues d'apporter quelque chose à la table de négociation, mais bénéficiaient néanmoins pleinement des résultats. En outre, les négociations commerciales qui ont précédé le Cycle d'Uruguay portaient pour l'essentiel sur les réductions tarifaires traditionnelles et peu controversées concernant les produits industriels.

[333] Il est utile de noter que l'article XXV du GATT autorisait l'« action collective » des parties contractantes et a servi de base au lancement de la plupart des négociations. Cet article permettait d'adopter des décisions à la majorité des deux tiers des votes émis, à condition que cette majorité comprenne plus de la moitié des parties contractantes. Il a permis aux États-Unis d'encourager le lancement du Cycle d'Uruguay. Voir Croome (1995).

[334] L'origine de l'expression « Salon vert » a été très discutée au fil des années. Certains expliquent que cette expression fait référence à la couleur des murs de la salle de conférence du Directeur général à l'époque, tandis que d'autres reprennent l'explication plus traditionnelle selon laquelle le Salon vert est le lieu où les acteurs se réunissaient et se préparaient avant leur entrée en scène.

Bien que le processus de prise de décisions du GATT ait connu des difficultés tout au long de ses 50 années d'existence, en particulier au cours du Tokyo Round et du Cycle d'Uruguay, bon nombre de ses pratiques ont été institutionnalisées dans le cadre de l'OMC[335], notamment celle de la prise de décisions par consensus. Alors que cette pratique n'était spécifiée dans aucune disposition du GATT, l'article IX de la Charte de l'OMC stipule que « l'OMC conservera la pratique de prise de décisions par consensus suivie en vertu du GATT de 1947 ».[336] La note de bas de page de cet article définit ce que l'on entend par consensus.[337] Les articles IX et X précisent à quel moment la mise aux voix est possible.[338]

Malgré l'attachement à la prise de décisions par consensus, la question du vote dans le cadre du système commercial multilatéral suscite toujours un intérêt considérable. Au GATT, comme à l'OMC, certaines décisions devaient être prises à la majorité qualifiée des Membres. Par exemple, au GATT, les décisions concernant les dérogations et les accessions devaient être prises à la majorité des deux tiers des Membres. Des dispositions analogues ont été reprises dans l'Accord sur l'OMC, sauf pour les décisions relatives aux dérogations qui requièrent désormais une majorité des trois quarts. Dans le cadre du GATT, les décisions exigeant une majorité qualifiée étaient généralement soumises à un vote formel des Membres, soit par correspondance soit par appel nominal lors des réunions des parties contractantes. Il faut cependant noter que, pour les décisions mises aux voix dans le cadre du GATT, le texte des projets de décision et la décision de soumettre le projet à un vote étaient approuvés au préalable par consensus.

La pratique consistant à soumettre à un vote par correspondance les projets de décision nécessitant une majorité qualifiée, après consensus sur la teneur de la décision, a été suivie à l'OMC dans les mois qui ont suivi sa création. Cela a été le cas, par exemple, en juillet 1995, lorsque le Conseil général a décidé de soumettre à un vote par correspondance un projet de décision sur l'accession de l'Équateur[339], conformément à l'ancienne pratique du GATT. Mais les Membres n'ont pas tardé à considérer que cette pratique était inutilement compliquée et demandait beaucoup de temps ; le Conseil général a alors décidé de simplifier la procédure de prise de décisions.[340] Les procédures adoptées indiquent clairement que le Conseil général veillera à ce que les décisions sur une demande de dérogation ou d'accession soient prises par consensus et que, sauf dispositions contraires, la décision ne sera mise aux voix que s'il n'est pas possible de l'adopter par consensus. Jusqu'à présent, toutes les décisions prises dans le cadre de l'OMC l'ont été par consensus et, malgré le temps et les efforts que les négociateurs du Cycle d'Uruguay ont consacrés à l'élaboration de règles de vote, les objections théoriques au vote et la réalité pratique ont permis à la règle du consensus de rester au cœur du système commercial multilatéral.

Le programme du Cycle d'Uruguay a compliqué les choses dans la mesure où il comprenait un certain nombre de questions nouvelles et sensibles et parce qu'il introduisait le principe de l'engagement unique, en vertu duquel les résultats négociés s'appliqueraient à tous les pays participants. Ce principe et le fait que les nouvelles règles s'appliqueraient à tous, quoique avec différents degrés de flexibilité pour la mise en œuvre, signifiaient qu'il était important pour tous les Membres de participer activement au processus de prise de décisions. La durée du Cycle d'Uruguay et l'échec de plusieurs conférences ministérielles avant sa conclusion en 1994 reflétaient véritablement la complexité du programme et l'augmentation du nombre de parties prenantes dans les négociations. Néanmoins, pour que le Cycle d'Uruguay aboutisse, il

335 Pour un examen détaillé des règles du GATT et de l'OMC en matière de prise de décisions, voir Ehlermann et Ehring (2005).

336 Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, Textes juridiques, page 11.

337 La note de bas de page dispose que « [l]'organe concerné sera réputé avoir pris une décision par consensus sur une question dont il a été saisi si aucun Membre, présent à la réunion au cours de laquelle la décision est prise, ne s'oppose formellement à la décision proposée ».

338 Sauf dispositions contraires, dans les cas où il n'est pas possible de parvenir à une décision par consensus, un simple vote à la majorité suffit. En outre, trois méthodes de vote différentes sont prévues : i) les amendements aux principes généraux, comme le traitement NPF ou le traitement national, requièrent l'unanimité ; ii) les amendements portant sur des questions autres que les principes généraux requièrent une majorité des deux tiers ; et iii) les interprétations des dispositions des Accords de l'OMC, y compris les décisions concernant les dérogations, requièrent une majorité des trois quarts.

339 WT/GC/M/6.

340 Le 15 novembre 1995, le Conseil général a adopté une déclaration de son Président sur les procédures de prise de décisions au titre des articles IX et XII de l'Accord sur l'OMC (WT/L/93).

fallait encore un accord bilatéral sur l'agriculture entre les États-Unis et l'UE. À ce propos, l'Accord de Blair House a peut-être été le dernier accord entre les deux plus grandes puissances commerçantes du système multilatéral qui ait suffi à assurer l'aboutissement d'une négociation plus vaste. Les nombreux retards et blocages qui ont marqué le Cycle d'Uruguay laissaient présager bon nombre des défis institutionnels qui allaient se poser à l'OMC, en particulier dans le domaine de la prise de décisions.

ii) Le processus de prise de décisions de l'OMC

À la différence du GATT, les accords conclus dans le cadre de l'OMC imposent des obligations juridiques à tous les Membres, ce qui donne encore plus d'importance à la participation ; en fait, les Membres de l'OMC, en particulier les pays en développement, ont été de plus en plus nombreux à vouloir participer activement à la prise de décisions. Les Membres reconnaissent généralement que l'étendue des obligations juridiques de l'OMC et le caractère quasi automatique du mécanisme de règlement des différends ne sont possibles que grâce à la participation politique que permet le principe du consensus.

Le processus de prise de décisions de l'OMC a connu des difficultés dès la première conférence ministérielle, en 1996. La Réunion de Singapour visait surtout à faire le point de la situation et, de ce fait, elle ne prévoyait pas de concessions importantes, mais le programme comprenait néanmoins un certain nombre de questions controversées qui exigeaient des consultations et des négociations. De nombreux pays en développement ont fait à cette occasion leur première expérience de la dynamique intense qui caractérise généralement les conférences ministérielles de l'OMC ; or, la plupart d'entre eux n'étaient guère préparés à cela tant sur le plan technique que sur le plan logistique (Pedersen, 2006). Le manque d'organisation de certaines délégations a rendu difficiles la coordination et la constitution de coalitions avec d'autres pays en développement. À Singapour, le processus de consultation pour la rédaction de la déclaration ministérielle s'est déroulé entre 34 pays et, bien que l'existence de ce groupe ait été contestée, l'antagonisme qu'il a suscité n'a été ni assez cohérent, ni assez fort pour compromettre sérieusement son fonctionnement. Néanmoins, à la réunion informelle finale du 12 décembre 1996, qui devait aboutir au consensus requis pour l'adoption de la Déclaration ministérielle, bon nombre des pays qui n'avaient pas été associés aux consultations en petits groupes ont exprimé leur mécontentent quant à la façon dont le texte avait été établi et ont indiqué qu'ils n'étaient plus disposés à accepter ce manque d'inclusion et de transparence. Cependant, de retour à Genève, ces questions ont été reléguées au second plan et elles n'ont véritablement resurgi que lors des préparatifs de la Conférence ministérielle de Seattle, en 1999.

On a beaucoup écrit sur le caractère détaillé et complexe du programme de fond soumis aux Membres de l'OMC avant Seattle et sur l'enlisement du processus préparatoire de 14 mois, sur certaines questions de procédure. Concrètement et du simple point de vue de la prise de décisions, la durée et la nature du processus préparatoire ont fait que les délégations s'attendaient à ce que leurs propres termes soient repris dans le texte du Président. C'est pourquoi le texte en résultant a été qualifié d' »arbre de Noël », car les délégations présentaient de nouvelles propositions et un libellé spécifique qu'elles s'attendaient à retrouver dans le projet de texte du Président. Il n'y a pratiquement pas eu de négociations pour réduire les divergences de fond, de sorte que la deuxième version du texte avait pas moins de 34 pages et contenait environ 402 passages entre crochets. Malgré de vaines tentatives pour synthétiser le texte dans le cadre de consultations en petits groupes, afin de présenter aux Ministres un résultat exploitable, le processus de négociation à Genève était manifestement tombé en panne. La question qui, plus que toute autre, a déclenché un débat de procédure était celle du transfert du texte ministériel du processus de Genève aux Ministres à Seattle ; il s'agissait de savoir dans quelle mesure le Président du Conseil général et le Directeur général pouvaient transmettre le projet de texte aux Ministres ou si cela nécessitait un consensus.

Pour de nombreuses délégations, la principale préoccupation était que, même si l'on reconnaissait que le projet n'exprimait aucun accord, il servirait quand même de base aux discussions. Dans le passé, le Directeur général avait été chargé à plusieurs occasions d'élaborer/assembler un projet de déclaration, mais la transmission du texte aux Ministres avait toujours fait l'objet de controverses, quoique jamais de la même façon qu'avant Seattle. En outre, le refus de donner pour mandat au Président du Conseil général et au Directeur général de transmettre le texte aux Ministres reflétait dans une large mesure la

méfiance qui régnait en 1999 parmi les Membres de l'OMC, après le houleux processus de sélection du nouveau Directeur général. Il n'est pas question d'analyser ici le programme de fond de Seattle, mais il était apparu clairement, bien avant la Conférence ministérielle, que les divergences entre les Membres étaient trop nombreuses et trop profondes pour pouvoir être résolues à Seattle.

Le processus préparatoire de 1999 et la Conférence de Seattle elle-même représentent un tournant décisif pour le mode de fonctionnement de l'OMC et ont, à plusieurs égards, déterminé la réforme des pratiques guidant son processus de prise de décisions. Le processus préparatoire de Seattle s'est distingué des processus antérieurs du GATT/de l'OMC par la participation active de nombreux pays en développement et par le degré sans précédent de coordination entre un certain nombre de groupes. La création du Groupe des pays ayant des préoccupations semblables, la coordination accrue entre plusieurs groupes de pays en développement tels que le Groupe africain, le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et le Groupe des PMA, et leur recours accru par ces groupes à des compétences extérieures fournies par certaines ONG et organisations internationales ont été autant d'éléments importants qui expliquent l'assurance et la confiance croissantes des pays en développement pendant les préparatifs de Seattle. L'amertume ressentie par de nombreux pays à la Conférence ministérielle de Singapour peut certes expliquer en partie cette meilleure coordination, mais le fait que la Conférence de Seattle visait à lancer un nouveau cycle de négociations commerciales, notamment sur des questions difficiles pour les pays en développement, a incité encore plus ces pays à coopérer.

Dès le début de la conférence, il est apparu clairement que nombre de pays en développement et les différents groupes auxquels ils appartenaient étaient déterminés à tirer parti de la dynamique et de l'influence qu'ils avaient établies lors du processus préparatoire à Genève. Ce point est particulièrement important, car l'expérience a montré que l'ampleur et l'automaticité de la coordination établie à Genève peuvent disparaître lorsqu'on passe le témoin aux fonctionnaires et aux Ministres venus des capitales. Dans les derniers jours de la conférence, de nombreux pays en développement qui n'avaient pas été associés aux consultations en petits groupes par les facilitateurs ou le Président ont publiquement dénoncé le processus et, dans une initiative sans précédent, ils ont indiqué qu'ils étaient prêts à opposer leur veto à tout résultat de fond de ces consultations, sur la base d'objections de procédure. Cette menace n'a certes pas été mise à exécution puisque les processus consultatifs n'ont donné aucun résultat concret et qu'il n'y a pas eu de projet de texte. Toutefois, elle a envoyé un message très fort indiquant que les pays en développement n'accepteraient plus d'être de simples spectateurs à l'OMC et étaient prêts à assumer plus de responsabilité. Le 3 décembre 1999, lorsque la conférence s'est achevée sans le moindre résultat, la question dominante pour la majorité des délégations était de savoir comment améliorer la transparence interne et la participation au processus de prise de décisions de l'OMC.

iii) Les Membres de l'OMC examinent de près le processus de prise de décisions

Contrairement à ce qui s'est passé au lendemain de la Conférence de Singapour, où la question des améliorations systémiques/institutionnelles a été mise en veilleuse, les insuffisances du processus de prise de décisions de l'OMC, qui étaient devenues manifestes avant et pendant la Conférence de Seattle, ont fait l'objet d'un suivi immédiat et, pour la première fois dans l'histoire de l'OMC, les Membres sont convenus de procéder, au niveau du Conseil général, à un examen spécifique des possibilités de réforme systémique. Dans ce contexte, il était particulièrement important qu'ils soient nombreux à reconnaître qu'il était indispensable d'améliorer le processus de décision.

Les consultations sur la transparence et l'inclusion dans le processus de prise de décisions, qui ont eu lieu en 2000 puis en 2002, sont importantes du point de vue institutionnel.[341] En 2000, ces consultations se sont déroulées dans le contexte de l'échec de la Conférence ministérielle, qui avait fait ressortir les carences institutionnelles des pratiques consultatives de l'OMC. La Réunion de Seattle a au moins eu un résultat positif : les Membres ont généralement reconnu qu'il fallait réformer le processus de prise de décisions. Par contre, les consultations menées en 2002 n'ont pas été la conséquence d'une crise ou

[341] Pour une analyse complète des débats sur la transparence interne, voir Pedersen (2006).

d'un échec des négociations. Le lancement réussi du Cycle de Doha, à la fin de 2001, avait dénoté, dans l'ensemble, une certaine amélioration du processus de décision et l'année 2002 avait commencé par la formulation de lignes directrices pour guider le fonctionnement du nouveau CNC et les travaux des présidents des groupes de négociation.[342]

Dans les discussions sur la transparence dans la prise de décisions, deux grands arguments se sont rapidement cristallisés. D'une part, certaines délégations estimaient que le processus de décision informel était déficient sur le plan de la prévisibilité et de l'obligation de rendre des comptes et qu'un ensemble de règles pour guider les processus de consultation informels mettrait fin au comportement parfois arbitraire, à leurs yeux, des présidents des organes de l'OMC. D'autre part, certains pays soutenaient que l'imposition de procédures spécifiques pour les consultations informelles entraverait un processus qui exigeait un maximum de flexibilité pour s'adapter à des circonstances différentes (Pedersen, 2006). Ces pays soutenaient en outre que, si l'on imposait des règles formelles strictes, le processus consultatif se déplacerait hors du cadre de l'OMC, ce qui aurait des conséquences négatives en termes de transparence. Les débats ont certes été beaucoup plus nuancés, mais cette divergence de vues est au cœur même du choix entre efficacité et transparence dans la prise de décisions. À l'issue de plusieurs débats informels et formels, il est apparu clairement qu'il serait impossible d'adopter un ensemble de règles spécifiques par consensus et que la formulation de pratiques basées sur l'effort maximal restait la solution de compromis la plus réaliste.

Ce résultat n'était certes pas à la hauteur des attentes de nombreuses délégations, mais les principes et pratiques énoncés figurant dans la déclaration du Président, approuvée par les Membres le 1er février à la première réunion du CNC, allaient plus loin en précisant le rôle et les obligations des présidents pour assurer l'inclusion de tous et la représentation équitable des différentes positions. Ces principes étaient formulés en termes d'effort maximal et n'avaient pas de statut juridique, mais le contexte et le moment de leur élaboration leur ont donné un poids particulier et ont permis d'en faire le principal point de référence dans le débat sur la prise de décisions.

iv) Nouvelles pratiques en matière de prise de décisions à l'OMC

Nous allons tenter maintenant de donner un aperçu des nouvelles pratiques qui caractérisent le processus de prise de décisions de l'OMC, dans son fonctionnement quotidien et en rapport avec les conférences ministérielles.

Le processus de prise de décisions de l'OMC, comme celui du GATT, consiste en processus formels et informels. En général, il s'agit, dans le premier cas, de réunions faisant l'objet de comptes rendus[343], qui sont mis à la disposition des délégations et du public quelques semaines plus tard. Les réunions formelles de l'OMC sont ouvertes à tous les Membres[344], les comptes rendus assurant automatiquement la transparence du processus. C'est là que les décisions sont prises, mais c'est dans les réunions informelles, aussi appelées consultations informelles, que les décisions sont préparées et négociées. Ces consultations, qui visent à établir un consensus entre les 150 Membres, demandent souvent beaucoup de temps et elles se déroulent non seulement à différents niveaux (bilatéral, plurilatéral et multilatéral) mais aussi dans différents cadres, à la fois formels et informels. Ce mécanisme n'est pas propre à l'OMC, mais existe dans la plupart des organisations internationales, sinon dans toutes. On continue de penser à tort que les consultations informelles de l'OMC diffèrent étrangement des processus analogues des autres organisations internationales intergouvernementales et des grands organismes non gouvernementaux.

342 TN/C/1.

343 Les comptes rendus de réunions sont établis et traduits par le Secrétariat dans les trois langues officielles de l'OMC. Ce ne sont pas des comptes rendus textuels, bien qu'ils soient établis à partir d'enregistrements audio ou des déclarations écrites des délégations.

344 À l'exception des réunions concernant les accords plurilatéraux, comme celles du Comité des marchés publics.

Dans le passé, les processus de consultation informels de l'OMC ont été critiqués, entre autres, pour leur caractère exclusif, tous les Membres n'étant pas invités à y participer. Les critiques ont aussi porté sur l'absence de rapports sur ces réunions, bien que le principe même des réunions informelles soit précisément de permettre aux participants de discuter et de négocier sur des questions qui ne pourraient pas être abordées dans un cadre formel. Mais aujourd'hui, les consultations informelles à l'OMC sont beaucoup plus transparentes et prévisibles que dans le cadre du GATT ou dans les premières années de l'OMC. Ainsi, depuis 2000, les présidents des organes de l'OMC ont pour pratique d'annoncer, dans les réunions formelles, leur intention de tenir des consultations informelles et de rendre compte de leur résultat à l'ensemble des Membres.[345] Un président peut prendre l'initiative de tenir de telles consultations, mais il est courant aussi que les membres d'un organe de l'OMC lui demandent de tenir des consultations informelles sur des questions particulières avant qu'elles ne soient soumises à l'ensemble des Membres. Par ces demandes, il est implicitement reconnu que les réunions ouvertes à l'ensemble des 150 Membres ont une efficacité limitée. Le Président conserve, bien sûr, une grande latitude pour décider avec qui il tiendra des consultations et sur quels sujets elles porteront, mais il est de plus en plus courant que les délégations qui estiment devoir être consultées s'adressent directement au Président ou à ses assistants au Secrétariat pour être inclus dans les consultations. Les organes permanents de l'OMC ainsi que les groupes de négociation relevant du CNC ont généralement procédé ainsi et, bien que les délégations rappellent régulièrement qu'il faut rester vigilant en matière de transparence, elles reconnaissent généralement que la pratique actuelle, décrite ci-dessus, établit un équilibre approprié qui convient entre transparence et efficacité. L'annonce automatique de la tenue de consultations et le fait d'en rendre compte à l'ensemble des Membres ont introduit dans le processus de prise de décisions de l'OMC un élément de prévisibilité qui n'existait pas auparavant. En outre, davantage de pays participent plus souvent aux consultations et la participation à ces réunions reflète à peu près la proportionnalité entre les pays en développement et les pays développés à l'OMC. En élaborant les pratiques devant guider le processus de prise de décisions, les Membres de l'OMC ont examiné aussi les contraintes particulières auxquelles se trouvent confrontées les petites délégations du fait du nombre croissant de réunions. Le CNC a été expressément chargé de suivre de près le calendrier des réunions afin d'éviter, dans la mesure du possible, que plusieurs organes de négociation se réunissent au même moment.

La transparence et la prévisibilité accrues du processus de prise de décisions de l'OMC ont également eu un effet considérable sur l'organisation, la préparation et le déroulement des conférences ministérielles. En réponse à la confusion éprouvée par la plupart des délégations à la Réunion de Seattle, les Conférences de Doha, Cancún et Hong Kong ont comporté de plus en plus d'éléments destinés à faciliter le travail des délégations et à accroître la transparence et la prévisibilité. À Doha, il a été décidé que les délégations disposeraient chaque jour de deux créneaux d'une heure pour coordonner leurs travaux et se consulter mutuellement, et cette pratique a été conservée depuis. C'est aussi à Doha qu'il a été décidé de tenir des réunions quotidiennes ouvertes à tous pour permettre de faire rapport sur les divers processus de consultation à l'ensemble des Membres. La fréquence de ces réunions « de transparence » reflète la pratique suivie à Genève et ces réunions sont devenues un élément permanent des conférences ministérielles de l'OMC.

À Cancún et à Hong Kong, il y a eu un certain nombre d'améliorations par rapport à Doha. La participation du Président de la conférence à la dernière réunion du processus préparatoire a exprimé la volonté d'assurer la continuité avec le processus de Genève. De même, la décision d'annoncer la liste des facilitateurs avant la conférence a été fort bien accueillie par les Membres. De plus, lors des premières réunions informelles ouvertes à tous, tenues à Cancún et à Hong Kong, les délégations ont obtenu une présentation détaillée et pratique du processus informel. Ces nouvelles initiatives, qui allaient plus loin que ce qui avait été fait précédemment, ont accru la prévisibilité des travaux des conférences ministérielles. Mais celles-ci posent toujours des défis importants. Comme l'a montré le débat de 2000, le risque que ces réunions se soldent par un désastre politique retentissant au lieu de faire avancer les travaux reste une préoccupation bien réelle pour les Membres de l'OMC. Bien que l'on ait généralement considéré que la Réunion de Hong Kong avait permis des progrès importants sur le plan de la transparence, ses résultats concrets ont tout juste permis de maintenir en vie le Cycle de Doha.

[345] Pour un examen détaillé du rôle joué par les présidents des organes de l'OMC, voir Odell (2005).

Le respect de ces nouvelles pratiques constitue sans nul doute un élément important de la confiance mutuelle qui est souvent considérée comme la pierre angulaire des négociations commerciales multilatérales. Ces pratiques montrent combien il est difficile de dissocier la forme et le fond à l'OMC et combien la participation est importante pour que les Membres se sentent pleinement responsables du résultat de fond.

v) L'importance croissante des groupes et des coalitions à l'OMC

L'un des changements les plus importants intervenus ces dernières années dans le processus de prise de décisions de l'OMC est le rôle joué par les différents groupes et coalitions de pays, en particulier de pays en développement. Certes, il existait déjà des groupes et des coalitions dans le système commercial multilatéral avant le Cycle d'Uruguay, tels que le Groupe informel de pays en développement qui s'est opposé à l'introduction des services dans le cadre du GATT. Ce groupe a donné naissance à ce que l'on appelle le G-10, qui a adopté une position dure et inflexible sur la question des services. Le G-10 a finalement été mis sur la touche par une coalition emmenée par la Colombie et la Suisse, qui rassemblaient les Membres de deux groupes appelés le G-9 et le G-20 et dont les efforts ont été à la base de la Déclaration de Punta del Este, qui a lancé le Cycle d'Uruguay (Tussie et Lengyel, 2002 ; Narlikar, 2003). Le succès de ce groupe, aussi appelé Coalition « café au lait », reposait sur l'intérêt commun de ses membres pour une seule question, ce qui leur permettait de poursuivre leurs propres objectifs dans d'autres domaines. Le groupe comprenait une grande variété de pays en développement et de pays développés et il donnait la priorité à la recherche et à l'échange de renseignements. L'expérience et le succès de la Coalition « café au lait » ont été, à certains égards, à l'origine de la création, en 1986, du Groupe de Cairns, composé de pays exportateurs de produits agricoles. Coalition de pays développés et de pays en développement centrée sur une question et axée sur la recherche, le Groupe de Cairns s'est positionné entre les États-Unis et l'UE et a réussi à mener les débats sur l'agriculture pendant une bonne partie du Cycle d'Uruguay. Pendant le Cycle, plusieurs autres groupes, notamment le Groupe de la paix (questions très diverses), le Groupe de Morges (agriculture), le Groupe du Pacifique (sauvegardes), le Groupe des victimes (antidumping) et le Groupe de Rolle (services), ont rassemblé des pays sur des questions spécifiques. Nombre de ces groupes ont montré l'importance d'alliances fondées sur des questions particulières, mais la plupart des autres initiatives de ce genre n'ont pas eu le même succès au cours du Cycle d'Uruguay ; on peut dire que seul le Groupe de Cairns a survécu au passage à l'OMC.

Les conférences ministérielles ont joué un rôle particulièrement important dans l'apparition et l'évolution des différents groupes de pays et dans le développement de la coopération entre ces groupes. Dans le passé, l'un des principaux défis pour les groupes de pays et leurs coordonnateurs était de faire en sorte que la coordination assurée dans le processus de Genève se poursuive lors de la conférence ministérielle. Cela était encore plus difficile lorsque le coordonnateur d'un groupe était différent au niveau ministériel et au niveau des ambassadeurs à Genève. Nous allons examiner brièvement l'évolution des groupes dans le contexte des différentes conférences ministérielles et de leurs processus préparatoires respectifs. Nous nous efforcerons ensuite de donner un aperçu de la multitude de groupes apparus pendant les négociations en cours du Cycle de Doha.

Avant le processus préparatoire de la Conférence ministérielle de Seattle (1999), la coordination de groupes axés sur des questions particulières était assez peu développée. Certains groupes, tels que le Groupe africain, le Groupe ACP, le Groupe des PMA, le Groupe des petites économies vulnérables et le Groupe des pays partageant les mêmes idées[346], ont ébauché une coopération entre pays en développement, même s'ils étaient organisés essentiellement autour de l'opposition à certaines questions liées au commerce, mais il serait erroné de dire qu'ils étaient axés sur des questions spécifiques. Ils semblaient plutôt organiser leurs efforts en fonction des problèmes rencontrés au jour le jour. Cependant, au cours du processus préparatoire de Seattle et au cours de la Conférence elle-même, plusieurs de ces groupes ont tenté de coopérer sur des questions comme le traitement spécial et différencié, l'érosion des préférences, les questions de mise en œuvre et la réforme systémique.[347]

[346] Le Groupe informel des pays partageant les mêmes idées a été constitué en 1999 pour servir de cadre à une approche commune des questions liées à la mise en œuvre.

[347] Il est important de noter que bon nombre de ces groupes ont bénéficié d'un soutien considérable de la part d'organisations internationales comme la CNUCED, en particulier avant la Conférence de Seattle et, dans une moindre mesure, lors des réunions ministérielles ultérieures.

Les discussions sur la réforme systémique ont occupé une place centrale dans le programme de travail de l'OMC après Seattle, le Groupe des pays partageant les mêmes idées jouant un rôle particulièrement actif. L'initiative prise à Doha de ménager chaque jour deux créneaux sans réunions pour permettre aux délégations de coordonner leurs travaux a été lancée par le Directeur général, suite aux pressions exercées par les coordonnateurs des grands groupes. Ces réunions de coordination ont également permis aux représentants de la société civile d'apporter une contribution à des délégations ou à des groupes de délégations. Un dialogue de ce genre avait eu lieu à Seattle, mais à la Conférence de Doha ces consultations ont été considérablement facilitées. À Doha, comme pendant le processus préparatoire, le Directeur général a rencontré quotidiennement les coordonnateurs du Groupe ACP, du Groupe africain et du Groupe des PMA, et leur participation aux réunions ministérielles dites du « Salon vert » tenues à Doha est devenue automatique. Certains groupes ont obtenu que leurs questions soient inscrites dans le programme, comme en témoignent plusieurs paragraphes de la Déclaration de Doha.[348] La Réunion de Doha a également révélé combien il était difficile, pour les groupes établis à Genève, de maintenir au niveau ministériel le niveau de coordination atteint dans le processus préparatoire.

Si la Réunion de Doha a révélé l'importance croissante des groupes de pays à l'OMC, celle de Cancún en a fait de véritables groupes d'influence. La Conférence de Cancún ne devait être guère plus qu'un examen à mi-parcours du programme de négociation de Doha, mais l'absence de progrès depuis Doha avait créé une situation dans laquelle la plupart des délégations voyaient certaines de leurs préoccupations spécifiques mises de côté ou sacrifiées. De ce fait, outre une coordination croissante entre les groupes existants, plusieurs coalitions nouvelles sont apparues dans les mois qui ont précédé Cancún, notamment le Groupe restreint de pays en développement (questions de Singapour), le groupe Coton 4, le G-33 (agriculture) et le G-20 (agriculture).[349] L'apparition de ces groupes avant la Réunion de Cancún a été importante tant sur le fond que sur la forme. Premièrement, les contributions de fond de ces groupes, en particulier la proposition du G-20 sur l'agriculture, représentaient une alternative sérieuse à ce qui avait été proposé par l'UE et les États-Unis. Cela était important car, au lieu de rejeter simplement la proposition transatlantique, le G-20 a soumis sa propre proposition détaillée sur l'agriculture et, ce faisant, a établi la crédibilité qu'assurent une capacité de recherche et un engagement concret. Deuxièmement, la composition de ces groupes et la coordination étroite qui a marqué leurs préparatifs pour la conférence ministérielle étaient sans précédent dans l'histoire du système commercial multilatéral. C'est aussi à Cancún qu'est apparu le G-20, groupe de pays en développement composé du Groupe africain, des PMA et des pays ACP.[350] La Conférence ministérielle de Hong Kong et son processus préparatoire ont confirmé le degré élevé de coordination au sein de ces groupes et entre eux, notamment à travers l'organisation de plusieurs réunions ministérielles pour préparer la Conférence.

La coordination au sein des trois plus grands groupes de pays en développement, à savoir le Groupe africain (45), le Groupe ACP (66) et le Groupe des PMA (34), et entre ces groupes, leur a permis de jouer un rôle central dans le système commercial multilatéral, plus que jamais auparavant. L'importance et la position centrale de ces trois groupes à l'OMC aujourd'hui peuvent certes s'expliquer par leur participation de plus en plus active aux travaux de l'Organisation. Mais plusieurs autres facteurs ont leur importance. Premièrement, le grand nombre de Membres dans chaque groupe fait qu'il est impossible de ne pas en tenir compte dans le processus de prise de décisions, car ces groupes ont activement mis leur nombre en avant et l'ont utilisé pour asseoir la légitimité de leur cause, comme lorsque les Ministres représentant le G-20, le G-33, le Groupe ACP, le Groupe des PMA, le Groupe africain et les petites économies, rapidement baptisés le G-110, ont pris l'initiative de tenir une conférence de presse conjointe à Hong Kong.[351] Deuxièmement, ces groupes se sont rendu compte que, pour participer concrètement

[348] La dérogation pour l'Accord de Cotonou a été considérée comme un succès pour le Groupe ACP et de nombreux pays africains; les paragraphes 42 et 43 de la Déclaration portent exclusivement sur les PMA et le paragraphe 35 reconnaît les préoccupations des petites économies vulnérables; le traitement spécial et différencié est mentionné dans de nombreuses parties du texte, et le paragraphe 12 ainsi qu'une décision distincte traitent des questions de mise en œuvre.

[349] Pour un aperçu du programme de chacun de ces groupes, voir Narlikar et Tussie (2004).

[350] Voir Narlikar et Odell (2006) et Odell et Sell (2006).

[351] Bridges Daily Update, 17 décembre 2005.

aux activités de l'OMC, ils devaient acquérir une réputation grâce à la qualité de leurs recherches. En s'adressant à des experts extérieurs venus d'organisations de la société civile et d'organisations internationales intergouvernementales pour élaborer leurs positions de négociation, ils ont la capacité de mettre au point et de formuler un programme qui leur est propre. Troisièmement, depuis Doha, le rôle des coordonnateurs de groupes a considérablement évolué. Il n'est pas facile de coordonner un grand groupe de pays, dont certains ont des intérêts divergents. Toutefois, en améliorant la discipline interne, en coordonnant l'échange de renseignements et en donnant aux coordonnateurs un véritable mandat de représentation, chaque groupe a accru son rôle et son importance au sein de l'OMC. Quatrièmement, les groupes, individuellement et conjointement, ont réussi à assurer un degré beaucoup plus élevé de continuité et de coopération entre le processus de Genève et les capitales, y compris au niveau ministériel.[352]

Dans le cadre des négociations du Cycle de Doha, l'OMC a vu une prolifération spectaculaire de groupes et de coalitions.[353] Nous n'allons pas les décrire en détail ici, mais, à l'évidence, il existe des différences importantes entre les groupes assez structurés, comme le Groupe de Cairns et le Groupe africain, et les coalitions plus lâches, comme les Amis du poisson ou les Amis des négociations antidumping. Les premiers coordonnent généralement leurs positions de négociation de manière assez formelle et étroite, y compris au niveau ministériel, tandis que les seconds s'en remettent le plus souvent à leurs représentants en poste à Genève et aux hauts fonctionnaires en visite. Bien souvent, les groupes plus formels peuvent s'appuyer sur des spécialistes et même sur un secrétariat établi pour coordonner leurs positions et rédiger des propositions et, dans le passé, ils ont souvent tenu leurs propres réunions ministérielles avant celles de l'OMC. Les groupes et coalitions moins structurés organisent souvent leurs activités autour de processus de consultations spécifiques à Genève, dans lesquels ils s'efforcent de présenter un front uni. Wolfe (2006 et 2007) et Narlikar et Tussie (2004) ont analysé plus en détail la dynamique de ces groupes. Ce qui caractérise un certain nombre de coalitions informelles dans le contexte du Cycle de Doha, c'est qu'elles sont organisées autour de questions spécifiques sur lesquelles elles peuvent s'accorder, bien que leurs membres aient des intérêts opposés dans d'autres domaines. Certaines coalitions comprennent même à la fois des pays développés et des pays en développement, dont les préoccupations sont par ailleurs sensiblement différentes. La formation du G-20 juste avant Cancún a en quelque sorte marqué un tournant dans l'histoire des groupes informels au sein de l'OMC, dans la mesure où, malgré des clivages internes importants, ce groupe a réussi à conserver un rôle central dans le Cycle de Doha.[354]

Il est difficile de généraliser lorsque l'on considère la multitude de groupes et de coalitions apparus depuis le lancement du Cycle de Doha. La plupart des questions inscrites au programme de l'OMC ne suivent pas la ligne de fracture Nord-Sud qui existait à la CNUCED, la privant de la flexibilité qui caractérise aujourd'hui la formation de coalitions à l'OMC. Les négociations du Cycle de Doha ont conféré une nouvelle dimension et une certaine fluidité à la création et à la disparition des coalitions et des groupes au sein de l'OMC.[355]

---

352 On notera à cet égard qu'en 2006, à Genève, le Groupe ACP a tenu 46 réunions, le Groupe des PMA 108 et le Groupe africain 71. Ces chiffres ne comprennent pas les réunions bilatérales entre ces groupes. Les trois groupes se sont réunis en tant que G-90 à quatre reprises en 2006.

353 Outre les groupes déjà mentionnés, on peut citer les groupes suivants (liste non exhaustive) : G-4, G-6, Membres ayant accédé récemment, Petites économies vulnérables (questions générales/transversales), Coton 4, G-10, Groupe des produits tropicaux (agriculture), Groupe ABI, Amis de l'ambition, AMNA-11, Amis du principe NPF, Groupe des pays visés au paragraphe 6 (AMNA), Groupe mexicain, G-7 (Mémorandum d'accord sur le règlement des différends), Amis des négociations antidumping, Groupe du milieu, Amis du poisson (règles), Amis des biens environnementaux, Groupe des pays en développement (environnement), Groupe « Colorado », Groupe restreint (facilitation des échanges), Amis des indications géographiques (IG), Groupe des pays à l'origine de la proposition conjointe (ADPIC-IG-registre).

354 Pour un exposé détaillé sur le G-20, voir Narlikar et Tussie (2004).

355 Il est probablement trop tôt pour juger du rôle réel des groupes dans la facilitation du consensus. Dans une organisation qui compte 150 Membres, ces groupes peuvent évidemment aider à trouver un consensus. Toutefois, les preuves de leur aptitude à répondre rapidement aux changements ne sont guère concluantes.

vi) Conclusions

Au cours de la dernière décennie, les questions liées à la transparence interne et au processus de prise de décisions de l'OMC sont devenues un défi institutionnel important pour le système commercial multilatéral. Dans la présente section, nous avons tenté de démontrer que, contrairement à ce que prétendent de nombreux critiques du processus de décision de l'OMC, les Membres ont plutôt réussi à relever ce défi. Les pratiques actuelles et les lignes directrices régissant les consultations au sein de l'OMC sont le résultat direct de ce que de nombreux Membres considéraient comme des lacunes dans le processus de prise de décisions. Bien que ces pratiques n'aient pas vraiment un statut juridique, leur incidence sur le mode de fonctionnement de l'OMC est considérable. Le travail quotidien des Présidents d'organes et du Directeur général de l'OMC montre qu'ils adhèrent à une culture de transparence et de participation et les Membres de l'OMC reconnaissent généralement que les pratiques actuelles ont amélioré le processus de prise de décisions.

La légitimité de ce processus exige qu'il soit suffisamment ouvert et inclusif pour équilibrer d'autres processus consultatifs plus restrictifs. Le principal défi à cet égard sera toujours de trouver l'équilibre approprié entre l'efficacité et l'inclusion. Les consultations informelles et exclusives continueront de jouer un rôle important dans le processus global de l'OMC car, en définitive, elles constituent un cadre privilégié pour réaliser des progrès. Les Membres de l'OMC souscrivent généralement à ce principe. Bien entendu, la légitimité des consultations dépend de la capacité d'assurer un degré approprié de transparence et d'inclusion et de garantir que ces mécanismes soient considérés comme un cadre pour former des coalitions et non pour prendre des décisions. Il est évident aussi que toute tentative de contourner les lignes directrices et les pratiques en matière de transparence ou de s'en écarter devra toujours être généralement acceptée par les Membres. On peut penser que les Membres sont parfois disposés à accepter un écart temporaire en échange de progrès concrets.[356] Mais l'expérience a montré qu'il était très risqué de se fonder sur ce principe pour poursuivre des négociations commerciales multilatérales.

Nous avons décidé de ne pas examiner, dans cette section, le rôle des réunions bilatérales et plurilatérales entre les Membres, qui ont lieu hors du cadre institutionnel de l'OMC. L'OMC en tant qu'institution ne peut pas être tenue responsable de ces réunions, mais le fait est que certaines d'entre elles, en particulier celles qui ont lieu au niveau ministériel, peuvent influer considérablement sur le processus multilatéral à Genève. Chaque année, les pays Membres accueillent plusieurs « mini-réunions ministérielles », comme celles qui se tiennent tous les ans à Davos en janvier et en marge de la réunion du Conseil de l'OCDE en mai. En général, chaque pays organise et accueille ces réunions auxquelles participent en moyenne 30 à 35 Membres ainsi que le Directeur général de l'OMC. Ces « mini-ministérielles » peuvent à la fois infléchir et impulser le processus multilatéral et, en tant que telles, elles peuvent occuper une place essentielle dans l'ensemble du processus de décision du système commercial multilatéral. Mais il est important de rappeler que ces réunions se tiennent hors du cadre de l'OMC et que, par conséquent, elles ne sont pas soumises aux pratiques en matière de transparence et d'inclusion décrites ci-dessus.

Nous n'avons pas examiné ici le rôle d'autres organisations internationales intergouvernementales dans le processus de prise de décisions de l'OMC. Dans la Déclaration de Marrakech instituant l'OMC adoptée en 1994, les Ministres ont défini l'une des principales fonctions de la nouvelle organisation, qui est de rendre plus cohérente l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial.[357] En 1996, le Conseil général a établi à cette fin des accords de coopération formels avec le FMI et la Banque mondiale. Ces accords, en vigueur depuis plus de dix ans, constituent des cadres efficaces pour le développement des activités, des programmes et des initiatives des trois institutions, aux niveaux des fonctionnaires et de la direction, de manière à couvrir la plupart des questions traitées par l'OMC.

[356] Parmi les exemples les plus récents, les Membres de l'OMC ont accepté d'attendre les processus de consultation du G-6 en 2006 et du G-4 en 2007. Par exemple, la dernière phase de négociations qui a abouti à la décision du 1er août 2004 a été relativement exclusive, mais cela a été accepté sans trop de critiques par les délégations qui n'étaient pas présentes dans le Salon vert. Un autre exemple, assez différent, a été l'acceptation par les Membres d'attendre le processus de consultation (peu concluant) du G-6 en 2006.

[357] Voir l'article III:5 de l'Accord de Marrakech ainsi que la Déclaration ministérielle distincte, adoptée à la réunion ministérielle d'avril 1994, qui soulignait cet objectif.

Mais il est reconnu aussi que le système de l'OMC n'est qu'un élément d'un ensemble beaucoup plus vaste de droits et obligations internationaux qui lient les Membres de l'OMC et que les questions relatives à l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial vont bien au-delà de la coopération formelle et spécifique entre l'OMC et les institutions de Bretton Woods. L'OMC a des relations institutionnelles étroites avec plusieurs autres organisations internationales, comme l'ONU, la FAO, le PNUE et la CNUCED, et environ 140 organisations internationales ont le statut d'observateur auprès des organes de l'OMC. L'OMC participe également, en qualité d'observateur, aux travaux de plusieurs organisations internationales. Au total, le Secrétariat de l'OMC collabore avec près de 200 organisations internationales dans des domaines allant des statistiques, à la recherche et à l'élaboration de normes en passant par l'assistance technique et la formation. La portée de cette coopération est variable, mais la coordination et la cohérence entre les activités de l'OMC et celles des autres organisations internationales continuent à évoluer de manière à aider les Membres à mettre en œuvre leurs politiques économiques. Bien que les autres organisations internationales gouvernementales aient une influence directe minime sur le processus informel de prise de décisions de l'OMC, les liens étroits et concrets qu'elles entretiennent avec l'OMC et ses Membres contribuent grandement à la transparence du débat général sur la cohérence économique au niveau mondial.

Ce qui précède ne doit pas laisser entendre que tous les problèmes relatifs à la transparence et à l'inclusion ont été résolus. En fait, le caractère informel et non juridique des principes et pratiques qui sous-tendent le processus consultatif actuel de l'OMC n'est pas une garantie contre la résurgence des manœuvres qui ont caractérisé, à divers moments, la prise de décisions à l'OMC. La phase finale des négociations restera, à coup sûr, l'occasion d'un marchandage entre États fondé sur le rapport des forces. Les possibilités de contourner le processus de décision restent réelles et c'est manifestement pour cela que de nombreux pays soulignent la nécessité de maintenir la vigilance en ce qui concerne la transparence de la prise de décisions à l'OMC. Dans le même temps, il faut rappeler que l'OMC ne peut espérer réglementer ou imposer ses pratiques que pour les activités qui ont lieu dans son cadre institutionnel.

c) Le GATT/l'OMC et la société civile

Le caractère obscur et très technique du GATT n'a pas suscité de grands débats en dehors des milieux du commerce international et, du moins jusqu'à l'affaire thon-dauphin au début des années 90, son programme n'a pas attiré l'attention du grand public. Cependant, l'approfondissement du programme de l'OMC et son élargissement à des questions telles que l'environnement, la propriété intellectuelle et les services ont non seulement suscité un intérêt grandissant dans le public, mais ont aussi entraîné la politisation croissante du système commercial multilatéral. Certes, le public s'intéressait déjà depuis quelques années à la gouvernance internationale, comme en témoignent les critiques de plus en plus vives à l'égard de la Banque mondiale et du FMI, auxquels il est reproché d'opérer dans le secret sans être vraiment tenus de rendre des comptes.[358] En 1998, l'échec des négociations sur un accord multilatéral sur l'investissement (AMI), menées à l'OCDE, a été dû en grande partie aux efforts conjugués d'au moins 600 entités non gouvernementales de plus de 70 pays. Cet épisode a montré avec force que les organisations internationales suscitaient l'attention d'un public plus vaste, préoccupé par les conséquences de la mondialisation. Le réseau opposé à l'AMI, qui a utilisé Internet d'une manière sans précédent, est devenu par la suite un mécanisme central de coordination des divers réseaux d'ONG avant et pendant la Conférence ministérielle de Seattle, à la fin de 1999. Ce ne sont là que quelques exemples de la surveillance croissante dont les institutions internationales font aujourd'hui l'objet.

Dans la section suivante, nous allons examiner brièvement l'évolution des rapports entre le GATT/l'OMC et la société civile, en particulier les ONG. Nous nous efforcerons surtout d'expliquer en quoi les actions et les contributions de ces organisations ont influencé le fonctionnement du système commercial multilatéral. Dans le contexte actuel de l'OMC, le sigle ONG désigne les ONG menant une action publique, les syndicats et les associations industrielles mais pas les entreprises individuelles.[359] La notion un peu plus

[358] Voir Danahar (1994).

[359] L'OMC n'a pas de définition formelle des ONG. Les ONG menant une action publique, les syndicats et les associations industrielles sont accrédités pour assister aux conférences ministérielles. Les entreprises ne peuvent être accréditées à cette fin. En général, les ONG doivent démontrer que leurs activités portent sur des questions liées à celles dont s'occupe l'OMC.

large de société civile, qui exclut aussi les entreprises, englobe les parlementaires et le grand public, y compris les associations et les réseaux de citoyens.

i) Premières considérations sur les ONG

Bien que le GATT n'ait pratiquement pas eu de rapport avec les acteurs non gouvernementaux, les débats sur la création de l'Organisation internationale du commerce ont porté notamment sur « les arrangements propres à faciliter les consultations et la coopération avec les organisations non gouvernementales intéressées à des questions relevant de la Charte ».[360] Pour évaluer les avantages de l'institutionnalisation d'un mécanisme structuré d'interaction avec ces organisations, le Secrétariat de la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce avait présenté au Comité exécutif une note sur les arrangements existants à l'ONU et dans ses institutions spécialisées. Outre ce tour d'horizon, la note contenait une série de recommandations et de conclusions sur la manière dont les procédures relatives aux ONG pourraient être adaptées aux besoins de l'OIC[361] ainsi qu'une annexe comportant une liste provisoire d'ONG à consulter. Ces recommandations n'ont jamais donné lieu à un ensemble concret de procédures pour traiter avec les ONG dans le cadre du système commercial multilatéral (d'autant que l'OIC n'a jamais vu le jour), mais elles reflètent néanmoins l'importance attachée à la définition d'une politique qui permettrait au système commercial d'interagir avec le monde extérieur et de bénéficier de compétences techniques extérieures.[362] En outre, l'orientation de ces recommandations, en particulier l'approche intrinsèquement floue adoptée à l'égard des ONG, est manifestement à la base des dispositions actuelles de l'OMC concernant les relations avec les ONG.[363]

ii) Du GATT à l'OMC

Malgré les premières tentatives pour institutionnaliser les rapports entre les ONG et le système commercial multilatéral, le GATT ne contenait aucune disposition permettant la participation de ces organisations. Certes, un certain nombre d'organisations professionnelles, en particulier la Chambre de commerce internationale, avaient des contacts informels et ponctuels avec le GATT et son secrétariat, mais elles n'avaient aucune accréditation ni aucune possibilité d'accès formelle (Marceau et Pedersen, 1999). Certains observateurs du GATT prévoyaient que le système devrait aborder à un moment donné la question de la participation de la société civile (Jackson, 1969), mais ce n'est que vers la fin des années 80 et au début des années 90, au moment où les négociations du Cycle d'Uruguay s'intensifiaient, que quelques ONG, préoccupées par les questions relatives à l'environnement, à l'agriculture et au développement durable, ont commencé à suivre le GATT de plus près. Outre les préoccupations de fond concernant les accords en préparation, l'impossibilité d'avoir directement accès aux négociateurs a accentué le mécontentement de ces organisations, de sorte que la Réunion ministérielle de Bruxelles, en décembre 1990, a vu la première dénonciation coordonnée, de la part d'un certain nombre d'ONG, des négociations commerciales, qualifiées de « *GATTastrophe* » (Croome, 1995).

À l'été 1991, après que le groupe spécial du GATT chargé de régler le différend « États-Unis - Restrictions sur les importations de thon » (« thon-dauphin ») eut rendu sa décision, selon laquelle une loi des États-Unis sur la protection de l'environnement était contraire aux règles du GATT, des écologistes du monde entier ont commencé à observer le GATT de plus près.[364] Leur première conclusion a été que les groupes spéciaux du GATT travaillaient toujours dans le secret et à huis clos et que les décisions concernant l'environnement étaient prises sans une assistance appropriée. Dans le même temps, les appels à une plus grande transparence et une plus grande ouverture du GATT ont reçu peu d'attention, et la Conférence

[360] Charte de La Havane, article 87, paragraphe 2.

[361] ICITO EC2/11, 15 juillet 1948 (note du Secrétariat).

[362] ICITO EC2/11, 15 juillet 1948.

[363] Article V:2 de l'Accord de Marrakech et document WT/L/162. Pour un aperçu complet des premières considérations concernant l'OIC et les ONG, voir Marceau et Pedersen (1999).

[364] États-Unis – Restrictions à l'importation de thon, GATT IBDD, S39/174 (3 septembre 1991). Certaines ONG ont ensuite parlé de l'affaire en ces termes : « Gattzilla a mangé Flipper ».

ministérielle de Marrakech, en 1994, n'a pris aucune disposition particulière pour accueillir les ONG.[365] Toutefois, le projet de texte adopté par les Ministres à Marrakech contenait une disposition importante en matière de transparence, qui prévoyait des arrangements pour la tenue de consultations et la coopération avec les ONG et qui ressemblait au texte initialement envisagé en 1948 pour la Charte de l'OIC. L'article V:2 de l'Accord de Marrakech dispose que « le Conseil général pourra conclure des arrangements appropriés aux fins de consultation et de coopération avec les organisations non gouvernementales s'occupant de questions en rapport avec celles dont l'OMC traite ».[366] L'inclusion de cette disposition et l'adoption ultérieure par les Membres de l'OMC, en juillet 1996, d'un ensemble de lignes directrices[367] régissant les relations avec les ONG étaient le signe d'une reconnaissance claire de l'importance des ONG dans le débat public sur le commerce et du fait que le système commercial multilatéral ne fonctionnait plus en vase clos, comme le faisait le GATT. En outre, les Membres de l'OMC ont adopté une première décision concernant la mise en distribution générale des documents, pour que ceux-ci soient mis à la disposition du public plus systématiquement et plus rapidement que par le passé.[368]

L'article V:2 de l'Accord de Marrakech et les Lignes directrices de 1996 ont fourni au Secrétariat de l'OMC le cadre nécessaire pour traiter avec la société civile et pour accroître la transparence du fonctionnement de l'OMC.[369] Les Lignes directrices ont certes représenté un important progrès dans les relations entre l'OMC et les ONG, mais elles n'ont pas conféré à celles-ci un rôle direct et formel dans les travaux de l'OMC. Le caractère informel et « distant » des Lignes directrices, qui s'appliquaient essentiellement aux relations du Secrétariat avec la société civile, reflétait la sensibilité et même l'hostilité qui caractérisaient à l'époque les relations entre de nombreux Membres de l'OMC et les ONG. Le caractère sensible de ces relations est apparu au grand jour dans les discussions sur la présence des ONG à la première Conférence ministérielle de l'OMC, à Singapour, en 1996, dans lesquelles un certain nombre de Membres ont exprimé leurs craintes à l'idée d'accréditer des ONG pour assister à la réunion. Certains Membres ont préconisé un système dans lequel la demande d'accréditation de chaque ONG devrait être approuvée par les Membres de l'OMC. À l'évidence, un tel système aurait été très pesant et aurait pu ternir considérablement l'image de l'Organisation. Finalement, le Secrétariat de l'OMC a joué un rôle crucial en négociant un compromis qui précisait que la participation des ONG à la Conférence de Singapour ne créerait pas un précédent pour les réunions ultérieures de l'Organisation.

Au début, la mise en œuvre de l'article V:2 et des Lignes directrices a été particulièrement difficile pour le Secrétariat de l'OMC, car la majorité des ONG qui suivaient les affaires de l'OMC appartenaient à des pays développés et mettaient en avant des questions qui gênaient les pays en développement, comme l'environnement et le travail. Cette sensibilité est apparue principalement lorsque le Secrétariat a voulu organiser une série de colloques pour permettre aux Membres de l'OMC et aux représentants d'ONG d'échanger des vues. Mais, pendant la période 1996-1999, les principales préoccupations des ONG à l'égard du système commercial multilatéral concernaient la transparence et l'accès à l'information, plutôt que la substance même des questions. Bien que plusieurs ONG aient déjà tenté d'apporter une contribution concrète aux groupes spéciaux de l'OMC, le débat théorique portait à l'époque sur l'intérêt de l'ouverture aux ONG des processus de l'OMC pour améliorer la légitimité de ses décisions. Cette pression de l'extérieur en vue d'accroître la transparence et l'ouverture a guidé, dans une grande mesure, l'approche adoptée par le Secrétariat de l'OMC pour appliquer les dispositions permettant de traiter avec un public de plus en plus intéressé. En juillet 1998, M. Renato Ruggiero, alors Directeur général de l'OMC, a annoncé une série d'initiatives prévoyant un dialogue plus actif, mais toujours informel, avec la société civile, notamment l'organisation par le Secrétariat de séances d'information à l'intention des ONG, la distribution régulière de la liste des publications des ONG reçues par le Secrétariat et la tenue de réunions informelles régulières entre le Directeur général et les ONG.

365 Les représentants des ONG présents à Marrakech étaient accrédités en tant que journalistes.

366 Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, Textes juridiques, page 9.

367 WT/L/162.

368 WT/L/160/Rev.1.

369 Pour un aperçu complet des Lignes directrices, voir Marceau et Pedersen (1999).

Étant donné la nouveauté des relations avec les ONG dans le cadre du système commercial multilatéral, l'objectif initial de ces mesures était d'établir avec ces organisations un dialogue informel pour établir la confiance. Si les pressions exercées de l'extérieur pour assurer une plus grande transparence globale ont été un élément important dans la décision du Secrétariat de lancer ces initiatives, on considérait aussi qu'il s'agissait d'un apprentissage mutuel intéressant, qui profiterait à la fois à l'OMC et aux ONG. Les réunions informelles qui se sont tenues pendant toute l'année 1998 ont ouvert la voie à l'organisation, en avril 1999, du premier symposium de l'OMC de grande ampleur.[370] Ces premières initiatives paraissent relativement timides, mais elles avaient pour double objectif de sensibiliser les Membres de l'OMC (et le Secrétariat) aux activités des diverses ONG et de démystifier le fonctionnement du système commercial multilatéral, tel qu'il est perçu par la société civile. Ces initiatives en faveur de la transparence, quoique très controversées à l'époque, restent le fondement sur lequel l'OMC structure aujourd'hui ses relations avec les ONG et c'est peut-être aussi le premier exemple clair de la façon dont les pressions extérieures l'ont amenée à modifier son mode de fonctionnement.

iii) Le débat sur l'accréditation des ONG

Depuis 1996, les ONG demandent à avoir une accréditation permanente auprès de l'OMC. Mais, jusqu'à aujourd'hui, elles n'ont obtenu une accréditation que pour assister aux conférences ministérielles et à d'autres activités spécifiques comme le Forum public annuel. Le processus d'accréditation est administré par le Secrétariat de l'OMC, sur la base du mandat qui lui est confié par les Membres en vertu de l'article V:2 et des Lignes directrices susmentionnées. Jusqu'à présent, le principal critère d'accréditation des ONG à but non lucratif pour une conférence ministérielle ou un symposium de l'OMC a été leur aptitude à démontrer que leurs activités étaient « en rapport avec celles de l'OMC » ; grâce à cette définition relativement large, très peu d'ONG se sont vu refuser une accréditation ponctuelle. Ce système d'accréditation a généralement bien fonctionné au cours des dix dernières années et les Membres semblent très satisfaits de la façon dont le Secrétariat s'acquitte de son mandat. Mais il faut souligner que les réserves formulées à l'origine par les Membres dans les Lignes directrices de 1996, à savoir qu'« il apparaît que, de l'avis général, il ne sera pas possible de faire participer directement les ONG aux travaux de l'OMC ni à ses réunions », restent valables. De même, les Membres considèrent que des consultations et une coopération plus étroites avec les ONG peuvent être assurées de manière constructive en mettant en place des processus appropriés au niveau national. Ces éléments des Lignes directrices restent la principale raison pour laquelle il n'existe pas à l'OMC de mécanisme d'accréditation formelle permanent. Parallèlement, au cours des dix dernières années, les Membres ont eu de plus en plus tendance à accréditer des représentants d'ONG en les intégrant à leur délégation pour qu'ils puissent assister aux diverses réunions de l'OMC.

Ces dernières années, les demandes d'accréditation permanente des ONG sont devenues moins fréquentes. Cependant, depuis 2001, un groupe d'ONG basées à Genève mène une campagne pour obtenir un badge d'accès à l'OMC, annuel et renouvelable, sur le modèle du système d'accréditation des journalistes en poste à Genève. Dans le cadre de ce système, les ONG auraient accès aux parties publiques du siège de l'OMC. L'obtention des badges serait soumise à des critères et à des conditions stricts et leur durée de validité serait limitée. Actuellement, environ 25 à 30 ONG basées à Genève suivent activement les travaux de l'OMC.

iv) Les ONG et les Conférences ministérielles: de Seattle à Hong Kong

On peut dire que la participation des ONG aux conférences ministérielles de l'OMC est l'une des manifestations les plus visibles de l'évolution des relations entre l'Organisation et la société civile. Après des premiers pas timides en 1996 et 1998, la Conférence de Seattle, en 1999, a marqué un tournant à bien des égards. Premièrement, pendant les préparatifs de la Conférence de Seattle et à la Conférence elle-même, on a observé une augmentation spectaculaire du nombre et de la diversité

[370] Un certain nombre de symposiums plus petits portant sur une question unique avaient été tenus antérieurement. En 1994, avait eu lieu un colloque sur le commerce et l'environnement et, en 1997, une réunion d'ONG avait été organisée reflétant l'ordre du jour de la Réunion de haut niveau sur les questions liées au commerce affectant les pays les moins développés. Toutefois, ces deux symposiums n'ont vu que des participations sporadiques de pays Membres. En mars 1998, un symposium sur la facilitation des échanges a eu lieu au siège de l'OMC avec la participation d'un grand nombre d'associations industrielles.

des ONG s'intéressant aux travaux de l'OMC. Deuxièmement, de nombreux Membres de l'OMC qui, jusqu'alors, ne voulaient pas traiter avec les ONG, notamment ceux qui étaient les plus hostiles à leur participation aux réunions, ont accepté de plus en plus de coopérer et d'échanger des informations avec elles. Troisièmement, après s'être intéressées principalement aux questions de procédure, comme la transparence externe et la participation, les ONG ont peu à peu commencé à tourner leur attention vers les questions de fond traitées par l'Organisation.

La Réunion de Seattle a marqué un tournant en attirant la participation d'ONG qui n'appartenaient pas aux domaines traditionnels des affaires, de l'environnement, du développement et du travail. Parmi les nouveaux venus, il y avait des représentants de groupes agissant dans les domaines de la santé et des droits de l'homme, de groupes religieux, de groupements de consommateurs et de divers groupes de réflexion. En outre, on a observé à Seattle une nette augmentation de la participation d'ONG de pays en développement et la présence de nombreux parlementaires de pays Membres. La Réunion a été marquée aussi par le nombre de représentants d'ONG accrédités en tant que membres de délégations nationales.[371]

La complexité croissante des rapports entre les Membres et les ONG est apparue tout au long du processus préparatoire de Seattle. Si les consultations avec les ONG sur les questions de politique commerciale existent de longue date dans les pays développés, de telles consultations n'avaient lieu que de façon sporadique dans les pays en développement. Outre leur participation régulière aux séances d'information du Secrétariat de l'OMC destinées aux ONG, les délégués de pays en développement ont été de plus en plus nombreux à rencontrer des représentants d'ONG ayant des compétences dans des domaines liés au développement ou des compétences plus générales. Ces relations se sont poursuivies pendant la Conférence et ont confirmé, dans une certaine mesure, que l'on estimait de plus en plus que les ONG pouvaient apporter une contribution intellectuelle.

Dans l'ensemble, les manifestations de rue chaotiques et l'échec de la Conférence de Seattle ont eu brièvement un effet négatif sur la manière dont les Membres considéraient la communauté des ONG. Celles qui étaient venues à Seattle dans le but de faire pression sur les délégations et de les sensibiliser à certaines questions ont été empêchées de le faire en grande partie en raison du chaos provoqué en ville par des groupes marginaux non accrédités qui connaissaient mal le système commercial multilatéral. Néanmoins, plusieurs ONG se sont rapidement saisies des problèmes de transparence et de procédure qui ont largement contribué à l'échec de la Conférence. En 2000, lorsque ces questions ont pris de l'importance, ces ONG ont saisi l'occasion pour fournir aux délégations des idées et des conseils pour amener l'OMC à mieux répondre au besoin d'inclusion et de participation de tous les Membres. En 2000, les discussions sur la transparence étaient purement internes et, en tant que telles, elles n'ont pas eu d'effet direct sur les possibilités d'accès et de consultation des ONG, mais le fait est que l'évolution de leurs relations avec les délégations leur permettrait de bénéficier aussi d'une plus grande transparence.

Malgré l'expérience de Seattle, les procédures et les pratiques concernant la participation des ONG aux conférences ministérielles n'ont pas été modifiées. L'automaticité de leur participation a été confirmée à la Conférence ministérielle de Doha (2001). Pour des raisons matérielles, la taille des délégations d'ONG a été limitée et le nombre total d'organisations accréditées a diminué par rapport à Seattle.[372] Cependant, les critères de participation des ONG, y compris le contrôle par le Secrétariat du processus d'accréditation et les dispositions prises à Doha, ont permis à ces organisations de bénéficier des mêmes droits et facilités que lors des autres conférences de l'OMC. Le tableau ci-dessous indique la participation des ONG aux différentes conférences ministérielles de l'OMC.

[371] Chaque Membre de l'OMC est libre de choisir qui fera partie de sa délégation. À Singapour, un certain nombre de représentants des milieux des affaires (entreprises et associations) ont été accrédités en tant que membres de délégations, mais les ONG ont rarement obtenu ce genre d'accréditation.

[372] Compte tenu des contraintes matérielles, chaque ONG a obtenu l'accréditation d'un seul représentant à Doha.

Tableau 22
Participation des ONG aux conférences ministérielles de l'OMC

Conférence ministérielle	Nombre d'ONG habilitées	Nombre d'ONG présentes	Nombre de participants
Singapour (1996)	159	108	235
Genève (1998)	153	128	362
Seattle (1999)	776	686	1500
Doha (2001)	651	370	370
Cancún (2003)	961	795	1578
Hong Kong (2005)	1065	812	1596

Depuis Seattle en particulier, les conférences ministérielles de l'OMC ont donné aux organisations de la société civile d'excellentes occasions de rassembler leurs membres autour de causes spécifiques. Vu qu'il faut généralement plus de 12 mois pour organiser une telle conférence, ces organisations ont souvent réussi à orchestrer des campagnes qui ont culminé lors des conférences, notamment en présentant des pétitions signées au Directeur général.[373] La couverture médiatique de ces campagnes montre clairement l'importance de la participation de la société civile aux conférences ministérielles de l'OMC.

v) Colloques de l'OMC et activités de sensibilisation

En ce qui concerne l'interaction directe entre les Membres de l'OMC et la société civile, le Symposium annuel de l'OMC, désormais appelé Forum public de l'OMC, est l'exemple le plus concret d'un attachement fondamental et en évolution constante à la transparence, au dialogue et à la sensibilisation. Par comparaison avec les premiers colloques importants organisés en 1999, les forums annuels actuels ont considérablement évolué ; leur ordre du jour est plus large et ils permettent un dialogue plus étroit avec les ONG. Les grandes séances plénières ouvertes à tous ont été remplacées par des séances de travail plus interactives, en grande partie grâce aux apports constructifs des participants, qui ont estimé que les séances plénières n'offraient guère de possibilités d'échanges directs et étaient souvent contreproductives. En 2006, l'OMC a organisé son septième grand symposium, comportant plus de 36 séances de travail, dont une trentaine organisées par les participants eux-mêmes. Les comptes rendus des débats ont ensuite été publiés sur le site Web de l'OMC. Par rapport aux premiers colloques organisés en 1999, dans lesquels les Membres étaient largement intervenus, les Forums publics des deux dernières années ont été organisés entièrement par le Secrétariat de l'OMC. Il est incontestable que cette activité s'est améliorée au fil des ans et a gagné en visibilité comme principale activité de sensibilisation de l'OMC. Elle attire maintenant plus de 1 000 participants venus d'horizons divers, parmi lesquels on compte désormais des universitaires, des journalistes, des parlementaires et des représentants du monde des affaires et des ONG au sens traditionnel du terme. Mais cela reste une activité ponctuelle, qui se déroule en dehors de la structure formelle de l'OMC, ce qui tient en partie à l'absence de ressources budgétaires régulières.

La qualité des débats du Forum public et leur caractère interactif dépendent essentiellement des organisateurs et des participants. En d'autres termes, ces réunions n'ont pas d'effet magique sur la transparence et le dialogue et elles ne permettent pas aux ONG d'avoir un accès direct et formel aux travaux de l'OMC. Mais elles font désormais partie du calendrier annuel de l'OMC et elles sont reconnues comme telles par les Membres. Cela devrait être le principal critère pour évaluer leur succès. Ce résultat est dû en grande partie aux pressions persistantes exercées par un large éventail d'ONG afin de maintenir un cadre pour l'échange d'idées avec les Membres. L'idée de voir des milliers d'ONG circuler pendant deux jours, chaque année, dans les couloirs du siège de l'OMC aurait été impensable il y a quelques années ; aujourd'hui, les Membres n'y attachent plus d'importance.[374]

[373] L'exemple le plus récent est celui de la pétition d'Oxfam intitulée « Le grand vacarme », qui a été présentée au Directeur général avec plus de 17,8 millions de signatures.

[374] En avril 2007, le Secrétariat de l'OMC a publié un compte rendu du Forum public 2006.

Plus récemment, le Secrétariat de l'OMC a élaboré une stratégie de sensibilisation qui englobe plusieurs activités d'information, de dialogue et d'écoute des représentants de la société civile. Les séances d'information régulières à l'intention des ONG se tiennent désormais au siège de l'OMC et non plus à l'extérieur. Les documents du GATT et de l'OMC sont désormais disponibles en ligne automatiquement et la section du site Web consacrée aux ONG continue de fournir des statistiques et des renseignements intéressant particulièrement ces organisations. Le Directeur général informe régulièrement les ONG, qu'elles soient basées à Genève ou à l'étranger, il a des contacts réguliers avec elles et il participe régulièrement à des débats en ligne avec le public. Ces dernières années, le Secrétariat de l'OMC a lancé un programme régional de sensibilisation à l'intention des représentants de la société civile dans les pays en développement. De plus, il invite maintenant les Présidents des organes de l'OMC et d'autres experts à participer à des séances d'information plus techniques portant sur des questions spécifiques.

Le Secrétariat a récemment adopté une approche large et proactive pour informer les parlementaires et les associer aux travaux de l'OMC, compte tenu de leur rôle important dans le système commercial multilatéral. En tant que représentants légitimes de leurs électeurs, devant lesquels ils sont responsables, ils peuvent jouer un rôle crucial en sensibilisant davantage le public aux questions de commerce international et en suscitant un débat éclairé sur ces questions. Le programme de sensibilisation à l'intention des parlementaires prévoit aussi des activités régionales visant à mieux faire comprendre le système commercial multilatéral à ce groupe important.

En général, ces mesures et d'autres encore, y compris la tenue de colloques et de séminaires plus restreintes font partie des activités quotidiennes de l'OMC. L'engagement progressif mais constant en faveur de la transparence depuis 1995 a rendu l'OMC plus accessible, mais des initiatives récentes mettent de plus en plus l'accent sur la sensibilisation et le dialogue. Il se peut que cette stratégie ne donne pas de résultats immédiats mais elle finira par élever la relation entre l'OMC et la société civile à un niveau plus productif.

vi) Les mémoires d'amici curiae et le règlement des différends

Le Mémorandum d'accord de l'OMC sur le règlement des différends ne renferme aucune disposition expresse concernant la présentation de mémoires par les ONG, bien que les groupes spéciaux aient « le droit de demander à toute personne ou à tout organisme qu'il jugera approprié des renseignements et des avis techniques »[375] concernant un cas particulier.

Dans les paragraphes suivants, nous allons nous pencher sur quelques cas dans lesquels des ONG ont tenté d'influencer le processus de règlement des différends, en examinant dans quelle mesure leurs efforts ont pu modifier son fonctionnement. Nous décrirons en outre quelques initiatives récentes visant à assurer la transparence du processus de règlement des différends.

Comme cela a été dit plus haut, la décision de 1991 dans l'affaire « États-Unis – Restrictions à l'importation de thon » a mis l'OMC dans le collimateur de plusieurs ONG environnementales. Au milieu de 1997, deux ONG ont envoyé chacune un mémoire d'*amicus curiae* au Groupe spécial de l'OMC chargé de l'affaire « États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes » (« affaire Crevettes-tortues »).[376] Deux mois plus tard, en septembre 1997, le groupe spécial a informé les parties qu'il ne tiendrait pas compte des mémoires parce qu'il n'était pas habilité à le faire en vertu des règles du Mémorandum d'accord. Lorsque le gouvernement des États-Unis a fait appel par la suite de la décision du groupe spécial au sujet du champ d'application des exceptions générales du GATT, il a également fait appel de la constatation du groupe spécial selon laquelle il n'était pas habilité à prendre en considération les mémoires soumis par des ONG. En outre, les ONG ont cherché à présenter leurs arguments juridiques en annexant leurs mémoires à la communication des États-Unis. En août 1998, l'Organe d'appel a rendu

375 Article 13:1 du Mémorandum d'accord.

376 États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes, rapport du Groupe spécial, WT/DS58/R (15 mai 1998). Cette affaire repose sur une plainte de l'Inde, de la Malaisie, du Pakistan et de la Thaïlande concernant la prohibition par les États-Unis d'importer des crevettes provenant de pays qu'ils n'avaient pas certifiés comme prenant suffisamment de précautions pendant le chalutage à la crevette pour protéger les tortues marines menacées d'extinction.

une décision préliminaire indiquant qu'il accepterait les mémoires des ONG annexés à la communication des États-Unis et qu'il avait accepté une version révisée de l'un de ces mémoires présentée directement par l'une des ONG. Au cours de l'affaire, il a été indiqué clairement que les membres de l'Organe d'appel avaient pris connaissance des mémoires, bien que l'Organe d'appel ait finalement déclaré qu'il avait concentré son attention sur les arguments présentés par les États-Unis dans la partie principale de leur communication. Par ailleurs, en octobre 1998, l'Organe d'appel a infirmé la décision du Groupe spécial sur le point de savoir si un groupe spécial était habilité à prendre en considération les mémoires d'*amici curiae*. Il a expliqué que, si les ONG n'avaient pas le « droit » de voir leurs mémoires pris en considération, un groupe spécial avait le droit, en vertu du Mémorandum d'accord, « de demander à toute personne ou à tout organisme qu'il jugera approprié des renseignements et des avis techniques »[377], ce qui signifiait qu'il avait le droit de recevoir des mémoires non sollicités présentés par des ONG. La décision était donc importante car elle établissait que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel étaient habilités à accepter des mémoires d'*amici curiae*. Cette décision a été contestée par de nombreux gouvernements qui ont estimé qu'elle n'était pas conforme à l'Accord sur l'OMC, qu'elle allait à l'encontre du caractère intergouvernemental de l'OMC et qu'elle accordait aux ONG davantage de droits qu'aux Membres de l'OMC qui n'étaient pas parties au différend.

En 2000, dans l'affaire « Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant », quatre ONG ont présenté des mémoires au début de la procédure du Groupe spécial.[378] Par la suite, les CE, partie défenderesse, ont annexé deux de ces mémoires à leur communication. Par la suite, le Groupe spécial a annoncé qu'il prendrait en considération les deux mémoires annexés, mais pas les autres, sans expliquer pourquoi. Au début de la procédure d'appel engagée ensuite par le Canada, l'Organe d'appel a reconnu qu'il pouvait fort bien recevoir des mémoires d'ONG et, après avoir consulté les parties, il a établi une procédure *ad hoc* pour l'examen des mémoires présentés par des personnes physiques ou des groupes. Cette procédure exigeait que les intéressés demandent l'autorisation de déposer un mémoire. La demande devait fournir un certain nombre d'indications, notamment sur les objectifs et les sources de financement du requérant, et elle devait préciser en quoi le mémoire envisagé ne répéterait pas ce qui avait déjà été dit par les gouvernements. L'adoption de cette procédure par l'Organe d'appel a surpris les gouvernements et, lors d'une session extraordinaire du Conseil général, convoquée pour examiner cette question, de nombreux Membres ont reproché à l'Organe d'appel de saper le rôle des gouvernements en légiférant sur les procédures de règlement des différends et se sont opposés à l'idée qu'il accepte des mémoires d'*amici curiae.* Peu après, l'Organe d'appel a rejeté les 17 demandes d'autorisation de déposer un mémoire. Face à cela, plusieurs ONG ont fait une déclaration critique à la presse[379], déplorant l'absence de justification de ce rejet.

En janvier 2006, 53 mémoires d'*amici curiae* avaient été soumis à des groupes spéciaux, à l'Organe d'appel et à des groupes spéciaux de la mise en conformité au titre de l'article 21:5 du Mémorandum d'accord. Comme le montrent les deux exemples ci-dessus, l'activisme des ONG a permis, du moins dans une certaine mesure, de préciser que les mémoires d'*amici curiae* ne sont pas juridiquement exclus de la procédure de règlement des différends de l'OMC. Certes, le droit de prendre en considération les arguments des ONG n'a pas d'équivalent, mais plusieurs ONG ont décidé de déposer de toute façon des mémoires d'*amici curiae* et elles ont parfois été encouragées à le faire par des Membres de l'OMC qui n'étaient pas parties au différend. Mais, pour Durling et Harbin (2005), il ressort de la première décennie de l'OMC que les mémoires d'*amici curiae* ne sont pas devenus un élément important du système de règlement des différends et que les craintes initiales concernant leur probable prolifération et leur influence n'avaient pas lieu d'être. À ce stade, il y a peu d'éléments indiquant que les Membres pourraient convenir d'une modification spécifique des règles intégrant cette pratique dans le droit de l'OMC, mais il est évident aussi que l'expérience passée a établi un précédent important pour la présentation, dans l'avenir, de mémoires d'*amici curiae*.[380]

377 Article 13:1 du Mémorandum d'accord.

378 Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant, rapport du Groupe spécial, WT/DS135/R (18 septembre 2000).

379 Communiqué de presse, The Center for International Environmental Law, A Court without Friends? One Year After Seattle, the WTO Slams the Door on NGOs (22 novembre 2000).

380 Dans les négociations en cours sur le Mémorandum d'accord, les États-Unis ont présenté deux propositions concernant les mémoires d'*amici curiae*. Voir TN/DS/W/13 (22 août 2002) et TN/DS/W/46 (11 février 2003).

Comme cela a été dit plus haut, un certain nombre d'observateurs extérieurs et de Membres de l'OMC ont demandé que la procédure de règlement des différends soit plus transparente et que les travaux des groupes spéciaux soient ouverts à tous les Membres de l'OMC et au grand public. Dans les différends « Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones » (États-Unis – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones, DS320 ; Canada – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones, DS321), les groupes spéciaux ont accepté, à la demande des parties, d'ouvrir aux Membres de l'OMC et au public leurs délibérations avec les parties et les experts scientifiques, tenues les 27 et 28 septembre 2006, et leurs délibérations avec les parties tenues les 2 et 3 octobre 2006.[381] Une salle a été spécialement aménagée à cet effet, et environ 200 places ont été prévues pour le public, y compris les journalistes, les ONG et les observateurs auprès de l'OMC. Il a donc été possible de suivre en direct les travaux des groupes spéciaux chargés des différends sur les « hormones », au siège de l'OMC à Genève, grâce à une diffusion en circuit fermé. Bien que cette expérience ne crée pas de précédent pour d'autres groupes spéciaux et reste une décision prise par le groupe spécial à la demande conjointe des parties, elle constitue néanmoins une initiative importante pour accroître la transparence à l'OMC. Cette initiative a nécessité des dispositions organisationnelles et logistiques assez importantes mais, malgré cela, pendant la diffusion en circuit fermé, les représentants du public n'ont jamais été plus de 33, la majorité représentant des universités et des écoles.

vii) Influence des ONG sur le processus législatif de l'OMC

Nous avons vu plus haut que les ONG étaient de plus en plus disposées à fournir des avis techniques et politiques aux Membres de l'OMC. Certes, l'action des groupes de pression n'est pas un phénomène nouveau dans le cadre du système commercial multilatéral, comme cela a été démontré par la participation rapide du CCI au GATT et par le rôle des secteurs de services dans le Cycle d'Uruguay. D'autres organisations professionnelles ont aussi été étroitement associées aux positions de négociation de leurs pays respectifs et ont joué un rôle important dans l'élaboration de résultats concrets à l'OMC. Cependant, si le secteur privé a souvent pu influer sur les positions de négociation au niveau national, voire en tant que membre de délégations de pays développés, jusqu'à une date récente l'influence de la plupart des ONG n'a été que sporadique. Au cours de la dernière décennie, un nombre croissant de pays, souvent confrontés à un manque réel de ressources, ont demandé l'aide d'ONG spécialisées pour effectuer des recherches et préparer leurs positions de négociation sur des questions présentant pour eux un intérêt particulier. Dans le contexte du système commercial multilatéral, il convient de mentionner trois exemples concernant la propriété intellectuelle, le coton et les subventions à la pêche.

Accès aux médicaments

Le 14 novembre 2001, les Membres de l'OMC ont adopté une déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique qui contenait d'importants éclaircissements sur les flexibilités prévues dans l'Accord sur les ADPIC pour promouvoir la santé publique, en particulier l'accès aux médicaments. La Déclaration indiquait aussi une question pour laquelle l'Accord ne prévoyait pas une flexibilité suffisante et qui demandait qu'une solution soit trouvée. Le 6 décembre 2005, les Membres de l'OMC ont approuvé des modifications de l'Accord sur les ADPIC qui prévoient des flexibilités additionnelles à cet égard. La décision transforme directement une « dérogation » du 30 août 2003 en un amendement permanent de l'Accord. La dérogation permettait aux pays pauvres d'obtenir plus facilement les versions génériques bon marché de médicaments brevetés en n'appliquant pas une disposition de l'Accord sur les ADPIC qui pouvait entraver les exportations de produits pharmaceutiques fabriqués sous licence obligatoire vers les pays qui n'avaient pas la capacité de les produire. Nous n'allons pas analyser ici en détail le mécanisme prévu dans cette décision. Nous dirons seulement que le débat sur l'accès aux médicaments illustre l'alliance entre un groupe important de pays en développement et certains groupes de la société civile qui ont réussi à mettre une question au centre du programme de l'OMC.

[381] C'était la deuxième fois que des audiences publiques avaient lieu dans cette affaire, les premières ayant eu lieu en septembre 2005, lors de la première réunion de fond conjointe avec les parties.

Même si les pays en développement n'ont pas toujours suivi les conseils des groupes de la société civile, ces derniers ont néanmoins fourni à certains d'entre eux des compétences techniques, notamment pour la rédaction de propositions, et des conseils juridiques tout en mettant sur pied une campagne publique, dont on dit généralement qu'elle a généré, sur cette question, une dynamique importante dans l'opinion publique et parmi les décideurs politiques. Cette combinaison et le fait que cette alliance entre pays en développement et ONG avait un adversaire puissant, à savoir l'industrie pharmaceutique fondée sur la recherche, font que l'adoption de la Déclaration de 2001 et des décisions de 2003 et 2005 était encore plus remarquable et témoignent du soutien concret d'un certain nombre de groupes de la société civile dans un domaine spécifique.

Subventions au coton

La deuxième question qui a illustré la relation de plus en plus étroite entre les délégations de l'OMC et les ONG est celle du coton. En 2003, quatre pays pauvres exportateurs de coton d'Afrique centrale et d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad) ont demandé que la suppression des subventions au coton soit incluse dans les négociations sur l'agriculture à l'OMC. La question a pris de l'importance à la Conférence ministérielle de Cancún, en septembre 2003, lorsqu'un certain nombre d'ONG ont mené une campagne très médiatisée pour attirer l'attention sur les difficultés rencontrées par les pays en développement producteurs de coton.[382] Comme pour l'accès aux médicaments, un certain nombre d'ONG ont aidé les demandeurs en leur fournissant des conseils techniques et politiques, notamment pour la rédaction de propositions précises soumises dans les négociations sur l'agriculture, et en poursuivant une campagne publique qui a maintenu la question au premier plan des négociations du Cycle de Doha. Et comme pour l'accès aux médicaments, les ONG ont occupé un créneau bien particulier en fournissant des travaux de recherche et des conseils politiques que ces pays en développement auraient eu bien du mal à obtenir par leurs propres moyens.

Subventions à la pêche

La contribution des ONG aux discussions sur les subventions à la pêche dans le cadre de l'OMC est quelque peu différente de celle décrite dans les deux exemples ci-dessus, pour plusieurs raisons. Premièrement, la contribution des ONG les plus actives a consisté en la présentation d'analyses et de propositions à l'occasion de symposiums publics et de forums ouverts à tous (dont certains étaient coparrainés par des organisations internationales intergouvernementales). Ces ONG ne travaillaient donc pas par l'intermédiaire d'un ou de pays particulier(s). Elles ont préféré participer activement au débat sur les subventions à la pêche, en tant que parties prenantes, pour influencer les négociations par leur contribution intellectuelle et leurs idées, afin d'obtenir ce qui serait, à leurs yeux, un résultat positif pour l'environnement. Deuxièmement, les subventions à la pêche ne sont pas une question Nord-Sud, à la différence de l'accès aux médicaments et du coton, car les pays développés et les pays en développement sont représentés dans chaque camp. Troisièmement, les ONG environnementales ont une expérience considérable des questions relatives à la pêche car elles militent depuis longtemps dans le monde entier pour promouvoir des politiques et des pratiques de pêche respectueuses de l'environnement. S'agissant en particulier des subventions à la pêche, elles collaborent depuis près de dix ans avec les gouvernements, les organisations internationales et d'autres acteurs afin d'encourager les Membres de l'OMC à adopter de nouvelles règles internationales contraignantes en la matière en vue d'éliminer les subventions qui contribuent à la surpêche.

Ces trois exemples montrent combien une contribution extérieure peut influer sur le programme législatif de l'OMC. Dans les deux premiers cas, les ONG ont fourni à des gouvernements de pays en développement des ressources intellectuelles et des conseils politiques dont ils ne disposaient pas par ailleurs et les ont aidés à mener des campagnes publiques extrêmement efficaces pour sensibiliser un public plus large. La réussite des relations entre les ONG et les pays en développement dans ces deux cas est due indéniablement à la détermination des premières à rester très actives et à consacrer des

[382] Voir Baffes (2005).

ressources importantes sur le long terme. On peut dire qu'au moins en ce qui concerne l'accès aux médicaments et le coton, l'action des ONG a aidé les pays en développement à préserver, et peut-être même à élargir, leur espace politique. Dans le cas des subventions à la pêche, le fait que les ONG environnementales s'occupent depuis longtemps des questions techniques leur a permis de jouer un rôle proactif en fournissant directement une contribution intellectuelle au débat dans le cadre de forums parallèles, sans travailler par l'intermédiaire d'un ou de pays particulier(s).

Dans d'autres domaines tels que l'agriculture et la sécurité alimentaire, les ressources génétiques et les savoirs traditionnels, les ONG ont fourni des renseignements de fond, organisé des séminaires et apporté d'autres formes de soutien à un certain nombre de délégations de pays en développement.

viii) Conclusions

La dernière décennie a été marquée par l'évolution des relations entre l'OMC et la société civile. Cela concerne non seulement l'interaction pratique du Secrétariat de l'OMC avec les Membres et avec les ONG, mais aussi la manière dont les ONG se positionnent par rapport au système commercial multilatéral.

Auparavant, les relations entre l'OMC et les ONG avaient un caractère sensible et unidimensionnel et étaient essentiellement axées sur les processus et centrées sur l'accès à l'information, mais, en mûrissant, elles ont davantage porté sur les questions de fond. Cela traduit la confiance croissante qui existe dans les relations de travail entre les parties intéressées. Certes, l'OMC est toujours une organisation intergouvernementale, mais certaines ONG ont assumé une fonction de plaidoyer pour pouvoir influencer le programme. La réticence et la suspicion initiales de la majorité de Membres quant au rôle des ONG ont fait place à une attitude plus constructive, qui se traduit souvent par une coopération concrète accrue. On peut dire que, grâce à leur coopération bilatérale plus étroite avec les délégations, les ONG ont réussi à influencer le programme de fond de l'OMC plus efficacement qu'en passant par les canaux institutionnels établis, notamment par le Secrétariat de l'OMC.

Cette section a porté essentiellement sur les relations avec les organisations de la société civile qui ont adopté une attitude constructive vis-à-vis de l'OMC et sur les contributions qu'elles apportent. Nombre d'entre elles, notamment les associations industrielles et commerciales, soutiennent en général le système commercial multilatéral. Elles reconnaissent les objectifs et les activités de l'OMC et sont généralement favorables à la recherche d'un résultat ambitieux dans les négociations commerciales en cours. D'autres critiquent toujours le système commercial multilatéral mais ont choisi de s'engager concrètement dans le but de le modifier. Certaines organisations continuent de demander l'abolition du système et refusent généralement le dialogue. Toutes ces organisations sont régulièrement accréditées pour participer aux conférences ministérielles de l'OMC mais le Secrétariat de l'OMC et les Membres ne travaillent régulièrement qu'avec les deux premières catégories d'ONG.

D'un point de vue institutionnel, la volonté de continuer à œuvrer pour un dialogue constructif avec la société civile reste forte. Comme nous l'avons vu plus haut, l'évolution de cette relation résulte plus de la pratique que d'un changement de procédure ou de l'octroi de droits spécifiques. Cela est décevant pour les ONG qui voudraient avoir un statut plus officiel au sein de l'OMC. Mais, pour les ONG qui traitent régulièrement avec l'OMC et ses Membres, il n'est pas certain qu'un rôle formel à l'intérieur de l'Organisation renforcerait leur fonction de plaidoyer, vu l'influence que certaines exercent déjà par le biais d'autres canaux. Il est clair cependant que les pratiques actuelles de l'OMC concernant ses relations avec les ONG vont bien au-delà de ce dont les Membres pourraient convenir formellement par consensus. Ces pratiques sont solidement ancrées dans la culture de l'OMC et un retour en arrière susciterait de vives controverses. Sur le plan organisationnel, le défi est de faire en sorte que ces relations continuent à évoluer dans une atmosphère de confiance mutuelle. Cela exigera de toutes parts de la clairvoyance et un sens des responsabilités.

7. APPROFONDISSEMENT DU PROGRAMME COMMERCIAL MULTILATÉRAL

Le système commercial multilatéral est confronté depuis longtemps à la question essentielle de l'étendue de sa compétence. La question de savoir quelle est la portée adéquate des règles multilatérales et s'il faut ou non aborder des domaines particuliers concernant les règles a souvent suscité de fortes divergences entre les gouvernements. Cette question a parfois été posée du point de vue de la distinction entre les mesures « à la frontière » et les mesures « à l'intérieur des frontières ». Les mesures à l'intérieur des frontières ou mesures internes (comme elles sont désignées ici) sont différentes des mesures à la frontière au sens où elles sont appliquées à l'intérieur et non à la frontière d'un pays. Mais en réalité, les unes et les autres affectent, dans une certaine mesure, les conditions de concurrence entre les produits et les fournisseurs nationaux et étrangers, et ont, partant, des effets sur le commerce. La discussion ci-après porte principalement sur ce que l'on peut dire, d'un point de vue conceptuel et systémique, sur le fait d'inclure ou non certains domaines dans le programme du GATT/de l'OMC.

La forme du programme commercial multilatéral peut avoir des conséquences systémiques importantes, car elle détermine la perception de la légitimité du système commercial multilatéral ainsi que son efficacité et sa viabilité. Un manque de cohérence entre la coopération internationale pour les questions commerciales et la coopération dans d'autres domaines de politique générale peut entraîner un manque d'efficacité dans d'autres domaines. D'autre part, si l'on approfondit davantage le programme commercial multilatéral en y incluant de nombreux types différents de mesures internes, cela peut surcharger le système et compromettre sa capacité de remplir son mandat. Le système commercial multilatéral n'est pas autonome et ne peut pas être considéré comme distinct des autres domaines d'action. Cependant, il est difficile d'imaginer une instance unique et générale pour la coopération internationale qui traiterait toutes les questions.

La forme et la portée exactes du système commercial multilatéral sont le résultat d'un processus politique. En outre, il n'existe aucun cadre conceptuel ou théorique bien défini pour analyser les avantages et les inconvénients d'un programme donné. Pour ces deux raisons – le jeu des politiques et l'absence d'un cadre de référence analytique global –, il est impossible de prévoir comment le programme évoluera ou devrait évoluer. La présente section examine plusieurs facteurs qui ont pu affecter l'élaboration du programme par le passé et sont susceptibles d'affecter son évolution future. L'examen de ces facteurs peut tempérer les vues sur les dimensions souhaitables d'un programme, mais il ne peut pas fournir de modèle pour l'élaboration du programme futur. Cette impossibilité constatée de prévoir ou de prescrire est conforme à ce qui est dit dans la plupart des ouvrages pertinents à ce sujet.[383]

a) Les mesures internes dans le contexte de la coopération commerciale

Les mesures internes figuraient initialement dans le programme du GATT parce que l'on craignait qu'elles ne servent à contourner les concessions accordées dans les négociations sur l'accès aux marchés. Au début, les négociations commerciales menées dans le cadre du GATT portaient sur la réduction des obstacles au commerce consistant en mesures à la frontière, comme les droits de douane. L'article III (traitement national) et l'article XX (exceptions générales) étaient les principales dispositions du GATT prévues à cet effet.[384] Au fil des ans, le GATT puis l'OMC se sont préoccupés de plus en plus des mesures internes qui peuvent affecter les conditions de la concurrence entre les fournitures et les fournisseurs étrangers et nationaux de marchandises et de services. En conséquence, les mesures internes ont été de plus en plus incluses dans le programme commercial multilatéral.

Cette évolution résulte en partie du fait que les Membres ont jugé les articles III et XX insuffisants pour lutter contre le contournement des engagements en matière d'accès aux marchés –autrement dit, pour préserver la valeur des engagements existants concernant l'accès aux marchés. Des dispositions plus rigoureuses et/ou mieux spécifiées ont été élaborées afin de préserver ces engagements. Cet

[383] Voir, par exemple, Howse (2002) et Jackson (2002).

[384] Voir la discussion dans la section C.

objectif apparaît très clairement dans certains accords issus du Tokyo Round, en particulier l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et certaines parties de l'Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII[385], et dans l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires issu du Cycle d'Uruguay.

Les mesures internes destinées à préserver les droits acquis en matière d'accès aux marchés peuvent viser à éviter la discrimination explicite, comme ce serait le cas des dispositions relatives aux subventions et aux marchés publics. Elles peuvent aussi concerner des mesures comportant des éléments de discrimination *de facto*, lorsque le but sous-jacent supposé d'une mesure n'est pas d'établir directement une discrimination mais est plutôt d'atteindre un objectif de politique publique particulier. Relèvent par exemple des mesures internes entrant dans cette catégorie celles qui visent les objectifs de l'article XX du GATT ou de l'article XIV de l'AGCS.

Le second facteur expliquant l'élargissement et l'approfondissement du programme relatif aux mesures internes a trait à l'idée que l'accès aux marchés est intrinsèquement lié aux conditions de concurrence existant sur les marchés considérés. L'attention accordée aux mesures qui modifient les conditions de concurrence a contribué de plus en plus à façonner le système commercial multilatéral. Il s'agit ici non pas de préserver les niveaux existants d'accès aux marchés mais plutôt de promouvoir de nouvelles possibilités commerciales. Cette orientation est clairement illustrée par certains aspects de l'Accord général sur le commerce des services. On peut en dire autant de l'Accord sur les ADPIC et cela s'appliquerait aussi, par exemple, aux règles relatives à la concurrence.

Mis à part la distinction entre la préservation des acquis – c'est-à-dire la protection des droits acquis sur un marché – et le souci d'élargir ces droits, les deux catégories taxinomiques définies ci-dessus ont de nombreux points communs et se recoupent certainement. Ces deux catégories comprennent aussi des mesures impliquant une discrimination de droit ou de fait. Ce chevauchement tient à ce que toute mesure interne, quelle que soit sa motivation, affectera, dans une certaine mesure, les conditions de concurrence sur un marché. Elle affectera le type d'accès et/ou les conditions d'activité pour les fournisseurs et les fournitures de marchandises et de services.

Compte tenu de cette réalité, certains ont indiqué que les notions de « rapport avec le commerce » ou de « spécificité » pouvaient être utiles pour déterminer quelles mesures internes devraient faire l'objet de négociations à l'OMC. L'idée est que plus une mesure interne peut affecter la compétitivité relative des fournisseurs et des fournitures étrangers et nationaux de marchandises et de services, plus il est justifié de soumettre cette mesure à une discipline dans le cadre de l'OMC. Maskus (2002) suggère à partir de son analyse de travaux empiriques sur le sujet, de hiérarchiser les mesures internes en fonction de leur incidence sur le commerce.[386] Mais les différents travaux analysés ne comparent pas directement l'effet des divers types de mesures internes sur les échanges et cette comparaison directe n'est peut-être pas possible avec les méthodes et les données existantes. Les économistes ne peuvent donc donner qu'une idée assez imparfaite du « rapport avec le commerce » relatif des différentes mesures internes. Ce qui est plus important encore, c'est que la notion de rapport avec le commerce montre seulement à quel point les mesures internes peuvent affecter les courants d'échanges et ne donne aucune indication sur la pertinence des mesures pour les objectifs de politique nationale et donc la maximisation du bien-être. Il appartient manifestement aux pouvoirs publics de déterminer si le rapport avec le commerce est une considération utile pour choisir les mesures internes qui peuvent être négociées à l'OMC.

[385] Il convient de noter qu'un souci similaire d'éviter le contournement des engagements a donné lieu à des accords qui s'appliquaient aux mesures à la frontière, comme ceux concernant l'évaluation en douane, les licences d'importation, les droits antidumping et les droits compensateurs.

[386] Maskus conclut que la preuve empirique de l'existence d'une incidence positive sur le commerce est plus forte pour les droits de propriété intellectuelle que pour les mesures environnementales.

S'agissant de la spécificité, on peut considérer que les mesures axées sur un groupe particulier de fournisseurs ou de consommateurs ont plus d'effets de distorsion que les mesures d'application générale et, par conséquent, méritent une plus grande attention à l'OMC. Par exemple, le rapport Spaak, qui est le précurseur du Traité de Rome établissant la Communauté économique européenne, faisait une distinction entre les « distorsions spécifiques » et les « distorsions générales » et préconisait une action concertée pour lutter contre les premières (Sapir, 1995). Dans le rapport Spaak, les mesures spécifiques étaient celles qui avantageaient ou désavantageaient des branches d'activités particulières. De façon similaire, l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires établit des disciplines en matière de subventions qui reposent sur un critère de spécificité. Cependant, là encore, la spécificité en tant que critère pour déterminer la proximité par rapport au commerce n'a fait l'objet d'aucune étude empirique ou théorique systématique. L'analyse économique ne donne pas d'indication claire.

La difficulté d'établir *a posteriori* des critères objectifs clairs permettant de mettre le système commercial multilatéral au service des négociations sur les mesures internes est aggravée par une autre considération – les gouvernements peuvent chercher à établir un lien entre des questions qui n'ont aucun rapport avec l'accès aux marchés ou la concurrence. Les relations internationales comportent une interaction à dimensions multiples. Même si ces dimensions ne sont pas directement interdépendantes – par exemple, les préoccupations en matière de politique commerciale et de sécurité – il est possible d'établir des liens entre les négociations sur différentes questions. En échangeant des concessions dans différents domaines des politiques, deux pays peuvent parvenir à coopérer dans des situations où, sans cela, ils n'auraient pas pu obtenir des avantages mutuels. La possibilité d'établir des liens entre différentes questions a été évoquée, par exemple pour les problèmes environnementaux mondiaux et le commerce, comme il est indiqué ci-après.

Le fait de combiner les négociations sur les mesures à la frontière et sur les mesures internes (sans rapport avec les premières) peut avoir pour inconvénient que, à mesure que les négociations gagnent en complexité, le calcul des coûts et des avantages de la coopération internationale pour chaque partie acquiert aussi des dimensions multiples supplémentaires et devient moins précis. Cela tient en partie à ce que les négociations sur les mesures internes vont souvent dans le sens de l'harmonisation des règles pertinentes au niveau international. L'harmonisation peut certes faciliter les transactions et les ententes internationales, mais elle peut aussi présenter des inconvénients lorsque les objectifs de politique générale et les mesures permettant de les atteindre diffèrent d'un pays à l'autre. Les facteurs propres à un pays, comme le patrimoine culturel, le climat, l'idéologie, les traditions réglementaires et le niveau de développement, prennent plus d'importance.[387] Les problèmes de distribution entre les juridictions risquent davantage de se poser dans le contexte des négociations sur les mesures internes, car l'adoption et/ou l'harmonisation des règles peut entraîner des coûts pour certaines parties.[388] Si la coopération internationale est destinée à éliminer le dilemme du prisonnier et à favoriser les résultats gagnant-gagnant – en d'autres termes, améliorer le bien-être général – alors, dans les cas où les engagements relatifs à l'établissement de règles ont des conséquences interjuridictionnelles négatives pour certaines parties en termes de distribution, il faut trouver une autre solution pour garantir la viabilité de la coopération. Des situations gagnant-gagnant au niveau mondial dans lesquelles individuellement certaines parties sont perdantes peuvent être valables à condition que ces parties reçoivent, d'une certaine manière, une compensation qui pourrait prendre la forme d'un transfert ou d'éléments sans lien direct avec le commerce, ou bien un équilibre pourrait être trouvé directement dans le cadre d'un ensemble de mesures résultant des négociations commerciales.

De façon plus générale, les effets sur le bien-être des négociations sur les mesures internes pourraient ne pas être aussi directs que dans le cas de négociations sur les mesures à la frontière. En particulier, les positions défendues par les industries d'exportation ne sont pas toujours nécessairement optimales

387 Sur ce point, voir aussi Howse (2002).

388 Les coûts renvoient ici à la diminution du bien-être économique. Pour une analyse des coûts au sens où la souveraineté nationale est compromise par les accords internationaux, voir Bagwell et Staiger (2004).

pour le pays exportateur lui-même.[389] On a montré par exemple que les normes destinées à remédier aux asymétries d'information pour une certaine catégorie de produits ont tendance à être trop permissives dans le pays qui produit et exporte les marchandises.[390]

L'un des risques susceptibles de résulter d'une série complexe de négociations est que certains partenaires de négociation soient déçus par le résultat une fois qu'ils seront en mesure de l'évaluer pleinement, y compris en termes de résultats révélés. Les négociations futures pourraient ensuite devenir encore plus complexes, car certains participants voudront peut-être récupérer ce qu'ils estimeront ne pas avoir obtenu lors des négociations précédentes. D'autre part, la valeur des résultats négociés est également susceptible de changer au fil du temps. Étant donné la croissance économique et l'évolution des positions concurrentielles, il se peut que les avantages découlant pour les pays de certaines règles internationales soient modifiés. Par exemple, les avantages résultant des règles internationales sur la propriété intellectuelle augmenteraient pour un pays s'il passait du statut d'importateur net à celui d'exportateur net de produits à forte intensité de R-D, ou s'il avait de meilleures perspectives d'attirer des investissements à forte intensité de technologie.

La question de savoir s'il faut ou non engager des négociations internationales sur les mesures internes est, bien entendu, distincte de celle du choix de l'instance. La discussion ci-dessus supposait implicitement que de telles négociations seraient envisagées à l'OMC. Mais de nombreux types de mesures internes font l'objet de négociations dans des instances internationales différentes, souvent mais pas toujours au sein d'organisations internationales spécialisées. Les normes relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires sont négociées dans le cadre de la Commission du Codex Alimentarius, les normes du travail à l'Organisation internationale du travail et les normes environnementales dans le cadre des accords environnementaux multilatéraux (AEM). Par conséquent, pour intégrer les mesures internes dans le système commercial multilatéral, il faut aussi définir la relation entre l'Accord sur l'OMC et les autres accords ou organismes de normalisation pertinents. Une fois encore, il n'existe aucun cadre conceptuel pour définir une architecture internationale optimale ou pour déterminer la répartition souhaitable des sujets entre les institutions. Comme il est démontré dans la discussion ci-après, de nombreuses considérations interviennent pour l'examen de cette question.

Dans ce qui suit, plusieurs domaines ayant déjà fait l'objet d'un débat dans le contexte du GATT ou de l'OMC sont examinés de façon plus approfondie. Il s'agit de la politique de la concurrence, des normes du travail, des normes de produits, des mesures sanitaires et phytosanitaires, des droits de propriété intellectuelle et de la protection de l'environnement. Le choix des mesures internes examinées ici n'est en aucun cas exhaustif, et il montre plutôt comment les négociations sur les mesures internes ont évolué dans le cadre du système commercial multilatéral et en quoi les différents facteurs mentionnés dans le présent exposé préliminaire ont pu affecter les résultats.

b) Un programme pour le commerce en évolution : de l'OIT à l'OMC

i) Politique de la concurrence et politique du travail dans la Charte de La Havane

Au fil du temps, les questions relatives à l'environnement, au travail, à la politique de la concurrence et à la protection de la propriété intellectuelle ont joué des rôles différents dans les négociations commerciales et la coopération commerciale. La Charte de La Havane conçue durant les années 40 mentionnait expressément la politique du travail et la politique de la concurrence. Au sujet de la première, l'article 7 disait ceci :

[389] Voir Howse (2002) au sujet du rôle des intérêts à l'exportation dans la position des États-Unis durant les négociations du Cycle d'Uruguay, Hoekman et Saggi (2004) au sujet du rôle des politiques de promotion des exportations dans les tentatives faites pour inscrire la politique de la concurrence au programme des travaux de l'OMC, et Maskus (2002) au sujet de la place des intérêts à l'exportation des États-Unis dans les négociations sur les droits de propriété intellectuelle.

[390] Voir Sturm (2006).

« 1) Les États membres reconnaissent que les mesures relatives à l'emploi doivent pleinement tenir compte des droits qui sont reconnus aux travailleurs par des déclarations, des conventions et des accords intergouvernementaux. Ils reconnaissent que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main-d'œuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunération et de travail meilleures que cette productivité rend possibles. Les États membres reconnaissent que l'existence de conditions de travail non équitables, particulièrement dans les secteurs de la production travaillant pour l'exportation, crée des difficultés aux échanges internationaux. En conséquence, chaque État membre prendra toutes les mesures appropriées et pratiquement réalisables en vue de faire disparaître ces conditions sur son territoire.

2) Les États membres qui font également partie de l'Organisation internationale du travail collaboreront avec cette Organisation, afin de mettre cet engagement à exécution.»

La Charte contenait aussi un chapitre entier (chapitre V) consacré aux pratiques commerciales restrictives, avec notamment l'obligation pour les membres de réglementer les pratiques anticoncurrentielles de caractère international.[391] Elle aurait exigé des membres qu'ils prennent des mesures contre le comportement anticoncurrentiel ayant un effet sur le commerce, même si elle n'imposait pas l'obligation générale d'adopter une loi sur la concurrence. Elle préconisait aussi la coopération intergouvernementale sur les questions relatives à la politique de la concurrence.

Mais, comme on l'a expliqué précédemment dans la présente étude, la ratification de la Charte de La Havane (1947) s'est révélée difficile dans certains parlements nationaux et n'a jamais été adoptée. Ce qui a survécu du texte, c'est le chapitre IV consacré au commerce des marchandises, qui est devenu le GATT.

Dans la Charte de La Havane, les références aux droits de propriété intellectuelle et à l'environnement étaient limitées. L'article 21 imposait aux membres de ne pas empêcher l'importation des quantités minimales d'un produit exigées pour l'obtention et la conservation de droits à un brevet ou à une marque de fabrique, de droits d'auteur ou de droits analogues, conformément à la législation sur la propriété industrielle ou la propriété intellectuelle. L'article 70 ménageait une flexibilité pour les accords sur le contrôle de produits se rapportant uniquement à la conservation des ressources naturelles épuisables, et l'article 45 faisait référence à ces ressources. Des dispositions similaires à toutes celles-ci ont été incorporées dans les règles sur les exceptions générales énoncées à l'article XX du GATT.

En fait, l'approche du GATT pour discipliner le recours aux mesures internes tient compte de celle qui a été adoptée au chapitre IV de la Charte de La Havane. Comme l'article 18 de la Charte de La Havane, l'article III du GATT impose des restrictions sur l'utilisation discriminatoire des mesures internes par les Membres.[392] L'article XX du GATT autorise une certaine flexibilité dans l'application des mesures internes, à condition qu'elles servent les objectifs spécifiques de politique énumérés dans l'article et ne constituent pas un moyen injustifiable de discrimination ou de restriction des échanges. Pour le texte juridique pertinent, voir l'encadré 23.

[391] Voir, par exemple, Anderson et Holmes (2002).

[392] Les dispositions de l'AGCS relatives au traitement national sont plus compliquées, car elles envisagent un traitement formellement identique et un traitement formellement différent.

Encadré 23: Article XX du GATT

Article XX

Exceptions générales

Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures

a) nécessaires à la protection de la moralité publique;

b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux;

c) se rapportant à l'importation ou à l'exportation de l'or ou de l'argent;

d) nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent accord, tels que, par exemple, les lois et règlements qui ont trait à l'application des mesures douanières, au maintien en vigueur des monopoles administrés conformément au paragraphe 4 de l'article II et à l'article XVII, à la protection des brevets, marques de fabrique et droits d'auteur et de reproduction et aux mesures propres à empêcher les pratiques de nature à induire en erreur;

e) se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons;

f) imposées pour la protection de trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique;

g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales;

h) prises en exécution d'engagements contractés en vertu d'un accord intergouvernemental sur un produit de base qui est conforme aux critères soumis aux PARTIES CONTRACTANTES et non désapprouvés par elles ou qui est lui-même soumis aux PARTIES CONTRACTANTES et n'est pas désapprouvé par elles*;

i) comportant des restrictions à l'exportation de matières premières produites à l'intérieur du pays et nécessaires pour assurer à une industrie nationale de transformation les quantités essentielles desdites matières premières pendant les périodes où le prix national en est maintenu au-dessous du prix mondial en exécution d'un plan gouvernemental de stabilisation, sous réserve que ces restrictions n'aient pas pour effet d'accroître les exportations ou de renforcer la protection accordée à cette industrie nationale et n'aillent pas à l'encontre des dispositions du présent accord relatives à la non-discrimination;

j) essentielles à l'acquisition ou à la répartition de produits pour lesquels se fait sentir une pénurie générale ou locale; toutefois, lesdites mesures devront être compatibles avec le principe selon lequel toutes les parties contractantes ont droit à une part équitable de l'approvisionnement international de ces produits, et les mesures qui sont incompatibles avec les autres dispositions du présent accord seront supprimées dès que les circonstances qui les ont motivées auront cessé d'exister. Les PARTIES CONTRACTANTES examineront, le 30 juin 1960 au plus tard, s'il est nécessaire de maintenir la disposition du présent alinéa.

ii) L'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)

À mesure que les droits de douane étaient réduits par une succession de négociations commerciales multilatérales, l'attention s'est portée vers les mesures non tarifaires. Durant le Tokyo Round, des discussions ont été engagées sur un ensemble de règles uniformes. L'un des aspects de ces discussions concernait la nécessité d'adopter des règles pour éviter que les prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage ne constituent des obstacles non nécessaires au commerce. Dans ce contexte, on a fait valoir que les articles III et IX du GATT (sur les marques d'origine) ne suffisaient pas pour arriver à un résultat approprié.[393]

L'Accord OTC plurilatéral[394], signé à la fin du Tokyo Round, est entré en vigueur le 1er janvier 1980. Il énonçait des règles relatives à l'élaboration, à l'adoption et à l'application des règlements techniques, des normes et des procédures d'évaluation de la conformité. Au milieu des années 90, lorsqu'un accord révisé sur les normes a émergé des négociations du Cycle d'Uruguay, l'Accord du Tokyo Round comptait 46 signataires.[395] Les règlements techniques et les normes relatives aux produits peuvent souvent être contrôlés à la frontière. Du point de vue de l'inspection et de l'application, ces mesures se rapprochent donc des mesures à la frontière, même si, théoriquement, elles sont en général traitées comme si elles relevaient de la catégorie des mesures internes.

L'Accord OTC de l'OMC a renforcé et clarifié les dispositions de l'Accord OTC issu du Tokyo Round et en a étendu la portée à certaines dispositions concernant les procédés et méthodes de production. En outre, l'Accord SPS issu du Cycle d'Uruguay traitait de mesures visant à protéger la santé des personnes et des animaux contre les risques d'origine alimentaire, protéger la santé des personnes contre les maladies véhiculées par les animaux ou les végétaux, protéger les animaux et les végétaux contre les parasites ou les maladies et de mesures destinées à empêcher d'autres dommages causés par les parasites. En introduisant des mesures plus rigoureuses dans le secteur agricole durant le Cycle d'Uruguay, les Membres ont voulu faire en sorte que l'accès aux marchés obtenu dans ce secteur par la conversion de mesures non tarifaires en droits de douane proprement dits ne soit pas compromis par les règlements concernant les produits. Par conséquent, les disciplines conçues pour réglementer les produits agricoles ont été effectivement séparées de l'Accord OTC.[396]

L'article XX b) du GATT avait été conçu pour permettre aux Membres de déroger aux règles du GATT si cela était nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux. Certains pays ont proposé de rendre plus difficile l'invocation de cette exception en ne permettant de déroger aux règles que pour des mesures basées sur des normes internationales.[397] En fait, les États-Unis ont suggéré d'amender l'article XX b) pour incorporer un principe d'harmonisation.[398] Finalement, il a été décidé de ne pas modifier l'article XX b) et d'intégrer le principe d'harmonisation dans l'Accord SPS récemment négocié. Les Communautés européennes ont fait valoir que les Membres qui appliquaient des normes sanitaires élevées auraient du mal à revenir à des normes inférieures et que ces pays devraient donc être autorisés à appliquer des normes SPS plus strictes que celles convenues au plan international. En d'autres termes, l'idée selon laquelle les normes internationales pourraient ne pas assurer le niveau de protection recherché par certains pays a été soulevée expressément durant les négociations SPS.

393 Voir European News Agency (1975).

394 IBDD S26/9 (1980). Cet accord est également appelé Code de la normalisation.

395 Voir OMC (2007).

396 Voir Abdel Motaal (2004), Croome (1995).

397 Voir la discussion dans Abdel Motaal (2004).

398 MTN.GNG/NG5/W/118.

L'accord établi contenait l'obligation de justifier scientifiquement les écarts par rapport aux normes internationales. C'était principalement le Groupe de Cairns composé de producteurs agricoles qui avait insisté pour qu'il incombe aux pays importateurs de fournir des preuves scientifiques. En d'autres termes, la suggestion tendant à obliger les exportateurs à justifier que leurs produits étaient « sûrs » a été rejetée ; c'était au contraire aux importateurs qu'il revenait de justifier des normes qui étaient plus rigoureuses que les normes internationales. L'Accord SPS précise à l'Annexe A qu'on entend par normes internationales celles qui sont élaborées par la Commission du Codex Alimentarius pour l'innocuité des produits alimentaires, par l'Office international des épizooties – appelé désormais l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) – pour la santé des animaux et les zoonoses, et par le Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux pour les questions concernant la préservation des végétaux.[399]

Les trois organismes de normalisation ont été créés avant l'adoption de l'Accord SPS. Bien que l'OMC et les organismes internationaux de normalisation restent des institutions distinctes, la référence à ces organismes dans les textes juridiques de l'OMC semble avoir affecté leur manière de travailler.[400] Stewart et Johanson (1998), par exemple, font valoir que les activités des trois organismes de normalisation n'ont guère suscité d'attention en dehors de la communauté scientifique, car les normes qu'ils promulguaient n'étaient pas juridiquement contraignantes. Leurs normes conservent encore un caractère facultatif, mais du fait de l'Accord SPS, les enjeux pour les Membres de l'OMC des normes SPS internationales ont augmenté et les trois organismes se sont de plus en plus politisés. Une interaction entre la coopération concernant les normes internationales et la coopération dans le domaine commercial est donc appelée à se produire, même si les négociations sur ces deux questions ne sont pas liées expressément et n'ont pas lieu dans la même institution.

L'Accord OTC et l'Accord SPS de l'OMC ont introduit un nouvel élément important dans le système juridique multilatéral : la référence explicite aux procédés et aux méthodes de production (PMP). Contrairement aux caractéristiques des produits, les PMP ne peuvent pas toujours être contrôlés à la frontière. On fait parfois la distinction entre les PMP incorporés et les PMP non incorporés, ces derniers ne laissant pas de traces facilement décelables dans le produit.[401] Les méthodes de pêche, par exemple, n'ont pas nécessairement d'incidence sur les caractéristiques du poisson capturé. Les horaires de travail ou les règles de sécurité sur le lieu de travail n'influent pas nécessairement sur les produits fabriqués. L'inspection et les moyens de faire respecter les règles relatives aux PMP non incorporés au niveau international sont donc moins simples.

iii) L'Accord sur les ADPIC

La coopération internationale pour les questions de propriété intellectuelle existe depuis longtemps. La Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle a été signée dès 1883, la nécessité d'une protection internationale de la propriété intellectuelle étant devenue évidente lorsque des exposants étrangers ont refusé de participer à l'Exposition internationale des inventions qui s'est tenue à Vienne en 1873, de crainte que leurs idées ne soient volées et exploitées commercialement dans d'autres pays. Le Brésil, la Tunisie, les États-Unis et plusieurs pays européens ont été parmi les premiers pays à ratifier la Convention. À présent, la Convention est administrée par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), qui a été créée en 1970. La Convention comprend 171 parties contractantes, dont 74 l'ont ratifiée après 1990. La Convention de Berne dans le domaine des droits d'auteur, qui est aussi administrée par l'OMPI, date de 1886.

399 L'Accord OTC encourage aussi les Membres à fonder leurs mesures internes sur les normes internationales et invite instamment les Membres à jouer un rôle actif dans l'élaboration de ces normes. Contrairement à l'Accord SPS, l'Accord OTC ne fait pas référence expressément à un quelconque organisme international de normalisation.

400 Voir Abdel Motaal (2004).

401 Voir, par exemple, Abdel Motaal (1999).

La Convention de Paris stipule que ses membres ne doivent pas établir de discrimination à l'encontre des titulaires étrangers de droits de propriété industrielle – et contient donc une disposition relative au traitement national. Elle comprend aussi un certain nombre de normes minimales importantes mais permet à ses membres de déterminer les principales normes qui réglementent le niveau de la protection accordée aux brevets. Au fil du temps, les gens d'affaires et les dirigeants du monde industrialisé ont estimé de plus en plus que les normes de la Convention de Paris étaient insuffisantes pour assurer la protection des brevets au plan international. À la fin des années 70, un certain nombre d'entreprises pharmaceutiques et de représentants du Bureau des brevets et des marques des États-Unis ont demandé à l'OMPI d'élaborer des normes minimales pour la protection des brevets.[402] Toutefois, les pays en développement se sont opposés fermement à une modification de la Convention. Le Comité consultatif pour les négociations commerciales, un organe des États-Unis créé pour conseiller le Président sur les questions commerciales, a suggéré en conséquence d'inclure cette question dans le programme du GATT.

La propriété intellectuelle a été incluse parmi les sujets de négociation du Cycle d'Uruguay et de la négociation ultérieure de l'Accord sur les ADPIC car un certain nombre de Membres de l'OMC ont eu le sentiment grandissant que leur avantage comparatif dans les échanges internationaux ne reposait pas sur les matières premières ni sur les produits manufacturés de technologie courante mais sur les biens et services à forte intensité de technologie et de créativité et/ou caractérisés par une qualité élevée et une bonne réputation. Ces Membres ont estimé qu'ils ne pourraient pas tirer parti de leur avantage comparatif s'il n'existait pas un ensemble de normes minimales au niveau mondial pour la protection de la propriété intellectuelle. Les États-Unis ont été les premiers à demander des négociations de large portée sur la propriété intellectuelle dans le cadre du GATT, et la plupart des pays développés, notamment les Communautés européennes, le Japon et la Suisse, les ont ensuite rejoints.

Le mandat sur les ADPIC dans le cadre du Cycle d'Uruguay, convenu à Punta del Este en septembre 1986, contenait l'engagement de négocier un cadre multilatéral pour lutter contre le commerce des marchandises de contrefaçon et stipulait qu'il fallait « éclaircir les dispositions de l'Accord général et élaborer, s'il y a lieu, des règles et disciplines nouvelles » afin de réduire les distorsions et les obstacles qui affectaient le commerce international et de tenir compte de la nécessité de favoriser une protection effective et adéquate des droits de propriété intellectuelle et de faire en sorte que les mesures et procédures visant à faire appliquer ces droits ne deviennent pas elles-mêmes des obstacles au commerce légitime.

Durant les deux premières années des négociations, le sens de ce mandat a fait l'objet d'un examen approfondi. De nombreux pays développés ont fait valoir que de nouvelles règles sur la protection et l'application des droits de propriété intellectuelle étaient nécessaires pour éviter la distorsion des échanges et promouvoir une protection efficace et suffisante des droits de propriété intellectuelle. La plupart des pays en développement ont estimé que ces questions ne relevaient pas du mandat donné à Punta del Este ni de la compétence du GATT.[403] Ils ont maintenu que l'OMPI était l'instance appropriée en la matière.

Dans plusieurs communications présentées au Groupe de négociation en 1987, les pays développés ont exposé leurs vues en soulignant les problèmes commerciaux qu'ils rencontraient dans le domaine des droits de propriété intellectuelle. La communication des États-Unis, par exemple, mentionnait des estimations fournies par des organismes professionnels sur les pertes résultant de la durée limitée des brevets et de certaines pratiques comme les copies non autorisées.[404] L'importance des effets éventuels des droits de propriété intellectuelle sur les flux commerciaux a été confirmée ultérieurement par des

402 Voir Ryan (1998).

403 Voir Croome (1995).

404 La communication mentionnait des estimations de l'International Intellectual Property Alliance (IIPA) et de la National Agriculture Chemicals Association sur les pertes causées aux entreprises du fait des copies non autorisées ou de l'usage d'œuvres protégées par des droits d'auteur. Elle faisait aussi référence à des estimations fournies par des entreprises pharmaceutiques américaines sur les pertes résultant de la durée limitée des brevets et du manque de protection des spécialités pharmaceutiques. Voir MTN.GNG/NG11/W/7.

études théoriques[405], qui ont montré que les changements estimatifs concernant les importations de produits manufacturés et d'articles de haute technologie susceptibles de découler d'un renforcement des droits conférés par les brevets pouvaient être substantiels.

Les divergences concernant le mandat de négociation ont été réglées essentiellement dans le cadre des mesures qui ont été convenues lors de l'examen à mi-parcours du Cycle d'Uruguay, en avril 1989. Les participants sont convenus que des négociations réussies devraient comprendre un accord global sur la propriété intellectuelle, couvrant les cinq éléments suivants : des principes de base concernant la protection de la propriété intellectuelle ; des normes fondamentales de protection adéquates ; des moyens efficaces et appropriés pour faire respecter les droits de propriété intellectuelle ; des procédures pour le règlement, au plan multilatéral, des différends entre gouvernements ; et des dispositions transitoires. L'accord sur ces points était subordonné à trois conditions importantes : lors des négociations, il serait tenu compte des objectifs fondamentaux de politique générale publique des systèmes nationaux de protection de la propriété intellectuelle, y compris les objectifs en matière de développement et de technologie ; il serait important de contracter des engagements renforcés de résoudre par des procédures multilatérales les différends sur des questions de propriété intellectuelle touchant au commerce afin de réduire les tensions dans ce domaine ; et les négociations seraient menées sans préjudice de la question de savoir si les résultats seraient mis en œuvre dans le contexte du GATT ou dans un autre cadre.[406]

Par la suite, les travaux de fond ont progressé rapidement, les pays développés et les pays en développement ayant présenté un grand nombre de propositions.[407] Des négociations intensives ont ensuite eu lieu sur la base des projets de textes juridiques présentés par la Communauté européenne, les États-Unis, un groupe de 14 pays en développement, la Suisse et le Japon[408], et le texte négocié à la fin de 1991 s'est révélé très proche de celui qui a finalement été approuvé et adopté à Marrakech en avril 1994.

Ce texte s'inspirait du cadre international existant à ce moment-là pour les droits de propriété intellectuelle et incorporait par référence de nombreuses dispositions des accords internationaux sur les DPI alors en vigueur, notamment la Convention de Paris et la Convention de Berne. En outre, l'Accord sur les ADPIC établissait de nouvelles normes internationales importantes pour la protection et l'application des droits de propriété intellectuelle. Le préambule de cet accord préconise un soutien mutuel entre l'OMC et l'OMPI. Les accords internationaux établis après l'Accord sur les ADPIC, comme le Traité sur le droit d'auteur de l'OMPI, ne sont pas incorporés automatiquement dans l'Accord sur les ADPIC, et les Membres de l'OMC ne sont pas tenus d'y adhérer.

L'inclusion de l'Accord sur les ADPIC dans le cadre commercial multilatéral a donné lieu à bon nombre de discussions, dont la plupart étaient axées sur les conséquences de cet accord pour les pays en développement. Certains observateurs ont fait valoir que les DPI sont un domaine où un ensemble harmonisé de règles internationales a des effets distributionnels importants, car les pays qui en sont à des stades de développement différents ont des besoins très divers, notamment en ce qui concerne la protection conférée par les brevets.[409] Les pays développés ayant des industries à forte intensité de R-D

405 Voir Maskus et Penubarti (1995) et Maskus (2002). Maskus (2002) fait aussi valoir que l'introduction des DPI dans le système commercial multilatéral est facilitée du fait qu'il est faisable, en principe, de faire respecter les droits grâce au système de règlement des différends. En effet, la détermination de dommages commerciaux semble assez simple dans le cas des DPI, où la copie vise certains produits et certaines technologies identifiables au moyen d'une procédure judiciaire.

406 MTN.TNC/11.

407 Résumées dans les documents MTN.GNG/NG11/W/32/Rev.2 et 33/Rev.2. Dans le cadre de l'examen mené dans la présente section, la communication du Chili présente un intérêt particulier (MTN.GNG/NG11/W/61). Le Chili a suggéré de transmettre les propositions sur les normes qui avaient été formulées dans le Groupe de négociation à l'OMPI, pour que cette dernière administre les nouvelles normes. Le Chili a aussi suggéré de charger l'OMPI de déterminer les cas de non-application des normes en matière de propriété intellectuelle approuvées au plan international. En cas de non-application, des groupes spéciaux du GATT détermineraient, sur demande, s'il y avait eu ou non des « effets qui touchent au commerce ». Les suggestions du Chili n'ont pas été acceptées, mais elles sont intéressantes du fait qu'elles sont similaires à l'approche adoptée dans l'Accord SPS.

408 MTN.GNG/NG11/W/68, 70, 71, 73, 74, respectivement.

409 Par exemple, Deardorff (1998) et Howse (2002).

et tournées vers l'exportation ont probablement tout à gagner d'un renforcement de cette protection, tandis que de nombreux pays en développement qui sont importateurs nets de produits intégrant des DPI et n'ont que peu de perspectives d'attirer des industries à haute technologie risquent d'y perdre, du moins à court terme.[410]

Une analyse complète de ces conséquences dépasse la portée du présent examen et reviendrait en tout état de cause à évaluer une situation fictive, à savoir ce qui se serait produit en l'absence de l'Accord sur les ADPIC. Toutefois, quatre considérations, qui ont probablement incité les pays en développement à prendre la décision d'accepter l'Accord sur les ADPIC, sont indiquées ci-après.

Premièrement, dans la phase finale des négociations du Cycle d'Uruguay, les pays ont admis que l'Accord sur les ADPIC était un élément essentiel de l'ensemble plus vaste des résultats issu des négociations de ce cycle, dont les pays en développement espéraient retirer des avantages dans d'autres domaines – notamment l'agriculture et les textiles. En d'autres termes, il semble que les liens entre les questions ont été importants pour la conclusion du Cycle d'Uruguay.

Deuxièmement, l'Accord contenait des éléments d'équilibre et de flexibilité, qui permettaient aux pays en développement d'adapter leurs systèmes de protection de la propriété intellectuelle en tenant compte de leurs objectifs en matière de développement et de santé publique et d'autres objectifs de politique générale publique. Le système de règlement des différends de l'OMC ainsi que la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique ont permis d'apporter des précisions importantes sur les flexibilités prévues dans l'Accord sur les ADPIC.

Troisièmement, l'approbation de l'Accord sur les ADPIC par les pays en développement montre peut-être leur préférence pour la primauté du droit multilatéral, y compris le règlement multilatéral des différends, dans le domaine de la propriété intellectuelle. Au moment des négociations du Cycle d'Uruguay, il n'existait manifestement plus de consensus international sur la mesure dans laquelle les partenaires commerciaux devaient assurer la protection mutuelle de la propriété intellectuelle, ce qui entraînait de nombreuses tensions au niveau des échanges, se traduisant notamment par des mesures commerciales unilatérales.

Enfin, un autre facteur a peut-être été l'idée qu'une protection accrue de la propriété intellectuelle pourrait promouvoir la créativité et l'inventivité nationales, ainsi que le transfert de technologie et l'IED, dans le contexte des réformes davantage axées sur le marché qui étaient alors en cours. Dans certains pays en développement, notamment en Asie de l'Est et du Sud, il est manifeste que les entreprises nationales et les résidents utilisent beaucoup plus le système des brevets et que l'investissement dans la recherche-développement augmente. Toutefois, pour de nombreux pays en développement, ce qui importe davantage est l'incidence sur le transfert de technologie, notamment par le biais de l'IED. De façon générale, les études empiriques semblent indiquer que les droits de propriété intellectuelle jouent un rôle positif à cet égard, même si la principale conclusion qu'on peut en tirer est peut-être qu'il est nécessaire de poursuivre les travaux de recherche et d'analyse.[411]

iv) Changement d'approches concernant les limites de la coopération commerciale

Ce bref résumé du rôle des mesures internes dans les négociations commerciales illustre des approches distinctes à l'égard de différentes sortes de politiques intérieures. Les normes du travail et la politique de la concurrence figuraient expressément dans la Charte de La Havane. Les textes juridiques du GATT qui ont été incorporés dans le système juridique de l'OMC ne comportent pas de disciplines spécifiques concernant l'harmonisation des mesures internes et énoncent simplement des disciplines générales indiquant quelles politiques seraient en contradiction avec le GATT et quelles politiques ne le seraient pas.

410 Voir Deardorff (1998).

411 Voir Fink et Maskus (2005).

Avec l'introduction de l'Accord OTC issu du Tokyo Round, la coopération commerciale est allée dans le sens d'une approche en partie plus ouverte de l'harmonisation de la réglementation nationale, mais seulement au niveau plurilatéral. L'Accord portait sur les caractéristiques des produits qui peuvent souvent être contrôlées à la frontière ; on peut donc le considérer comme se prêtant naturellement à l'inclusion des mesures internes dans le cadre commercial international. Il faisait expressément référence aux normes internationales en encourageant les Membres à appliquer les normes internationales pertinentes lorsqu'elles existent et à collaborer dans la mesure du possible à leur élaboration.

Les Accords issus du Cycle d'Uruguay ont franchi plusieurs étapes supplémentaires, conférant au système commercial multilatéral un caractère sensiblement différent. Premièrement, l'Accord SPS et l'Accord sur les ADPIC ont permis une meilleure harmonisation des politiques au niveau mondial. L'Accord SPS l'a fait en mentionnant expressément les organisations internationales de normalisation comme la Commission du Codex Alimentarius et l'Organisation mondiale de la santé animale. Quant à l'Accord sur les ADPIC, il prescrit aussi des « normes minimales » internationales en définissant, par exemple, le nombre d'années pendant lesquelles sera garantie la protection des droits de propriété intellectuelle concernant les marques et les brevets. Deuxièmement, l'Accord SPS et l'Accord OTC s'appliquent tous deux aux PMP, ce qui veut dire que les dispositions de l'OMC traitent de mesures internes dont l'application ne peut être vérifiée que sur les lieux de production à l'intérieur du territoire des Membres exportateurs. Troisièmement, en faisant expressément référence aux règles concernant les DPI, l'Accord sur les ADPIC prescrit que certains Membres devront adapter leurs institutions nationales pour se conformer aux dispositions de l'OMC.

c) Rôle des politiques intérieures relatives à la concurrence, à l'environnement et au travail

i) Politique de la concurrence

La politique de la concurrence (antitrust) vise le comportement des entreprises et, spécifiquement, la réglementation des pratiques anticoncurrentielles comme les cartels, les abus de position dominante et les fusions anticoncurrentielles. Comme il a été indiqué précédemment, l'Organisation internationale du commerce (OIC), qui n'a jamais vu le jour, avait prévu des dispositions relatives à la politique de la concurrence dans un chapitre qui n'a pas été retenu dans le GATT. Il n'existe pas actuellement d'accord équivalent consacré à la politique de la concurrence à l'OMC, mais cette question concerne de diverses manières un certain nombre d'Accords de l'OMC et d'instruments connexes. Premièrement, dans chacun des trois principaux Accords qui constituent le système de l'OMC – le GATT, l'AGCS et l'Accord sur les ADPIC – il existe des procédures de consultation et de coopération pour les pratiques anticoncurrentielles.[412] Deuxièmement, chacun de ces Accords contient aussi des règles générales relatives à la non-discrimination, à la transparence et à l'équité au plan de la procédure, qui peuvent concerner, au moins dans une certaine mesure, les politiques nationales en matière de concurrence affectant le commerce.[413] Troisièmement, des normes minimales concernant des pratiques anticoncurrentielles spécifiques sont énoncées dans certains Accords de l'OMC et instruments connexes – notamment dans l'AGCS (article VIII) et dans les engagements contractés par de nombreux Membres de l'OMC pour les services de télécommunications de base sous la forme du « Document de référence », qui comprend des sauvegardes et des principes réglementaires en matière de concurrence pour ce secteur. Quatrièmement, plusieurs Accords de l'OMC contiennent des dispositions autorisant certaines mesures correctives au cas où le comportement d'une entreprise a des effets négatifs sur le commerce et/ou la concurrence. Il s'agit de l'Accord antidumping, de l'Accord plurilatéral sur les marchés publics et de l'Accord sur les ADPIC.[414] Cinquièmement, le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC est potentiellement applicable aux mesures des pouvoirs publics qui affectent les échanges et peuvent

[412] Voir, respectivement, la Décision intitulée « Dispositions prises en vue de consultations sur les pratiques commerciales restrictives », IBDD S9/28-29 (en ce qui concerne le GATT) ; l'article IX de l'AGCS ; et l'article 40 de l'Accord sur les ADPIC.

[413] Organisation mondiale du commerce (1997). Pour un commentaire pertinent, voir Ehlermann et Ehring (2002).

[414] Pour plus de précisions, voir Organisation mondiale du commerce (1997).

entraîner, dans certains cas, des pratiques anticoncurrentielles.[415] La nécessité de faire en sorte que les pratiques anticoncurrentielles n'entravent ni n'annulent la réalisation des avantages qui devraient découler de la réduction des droits de douane et de la libéralisation des mesures non tarifaires affectant le commerce international est aussi au centre de l'Ensemble de principes et de règles équitables des Nations Unies convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives (« l'Ensemble »), adopté en 1980.[416]

La question générale du traitement de la politique de la concurrence à l'OMC a été soulevée à la Conférence ministérielle de Singapour, en décembre 1996, en réponse à une initiative des Communautés européennes. Un Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence a été chargé d'étudier les questions soulevées par les Membres au sujet de l'interaction de ces deux champs d'action afin de déterminer les domaines qui pourraient être examinés plus avant dans le cadre de l'OMC.[417] Conformément à ce mandat, le Groupe de travail a axé ses travaux, durant les deux premières années, sur cinq dimensions spécifiques de l'interaction entre le commerce et la politique de la concurrence, à savoir : i) l'incidence des pratiques anticoncurrentielles des entreprises et associations sur le commerce international ; ii) l'incidence des monopoles d'État, des droits d'exclusivité et des politiques de réglementation sur la concurrence et le commerce international ; iii) le rapport entre les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et la politique de la concurrence ; iv) le rapport entre l'investissement et la politique de la concurrence ; et v) l'incidence de la politique commerciale sur la concurrence.[418]

Le premier point – l'incidence des pratiques anticoncurrentielles sur le commerce – est le plus intéressant pour l'examen mené dans la présente section.[419] Lors des discussions sur ce sujet, une attention particulière a été accordée à l'incidence des cartels internationaux (c'est-à-dire la fixation des prix et les arrangements similaires). On a noté l'étendue et les effets de ces arrangements dans le contexte de la mondialisation de l'économie. Il a été établi que les coûts imposés par ces cartels à l'économie mondiale, et notamment aux pays en développement, représentaient des milliards de dollars chaque année.[420] En outre, on sait que dans de nombreux cas les cartels ont opéré largement dans les pays en développement, entraînant une hausse substantielle du coût des importations des pays en développement pour les produits en cause. Étant donné que ces cartels opèrent sur de multiples marchés, il est difficile, voire impossible, que les autorités nationales chargées de la concurrence – en particulier dans les pays en développement – disciplinent les éventuels abus anticoncurrentiels. Dans des ouvrages théoriques, on a fait valoir qu'une coopération accrue entre les diverses autorités nationales de la concurrence ou la création d'une autorité supranationale de la concurrence pourraient contribuer en partie à résoudre ce problème.

Une attention particulière a aussi été accordée à la question des cartels d'exportation – c'est-à-dire les arrangements de fixation des prix qui concernent uniquement les marchés étrangers. Certaines parties ont estimé que ces pratiques entraînent une politique du « chacun pour soi », car leur incidence négative se fait principalement sentir dans le pays importateur, tandis que les cartels pertinents dans les pays exportateurs enregistrent des bénéfices. Même si elles ne constituent pas un exemple classique de contournement des engagements, les activités des cartels d'exportation sont souvent considérées comme

415 Par exemple, en cas de non-respect des règles générales susmentionnées sur la non-discrimination ou des normes minimales concernant le traitement des pratiques anticoncurrentielles qui sont énoncées dans l'AGCS et le Document de référence. À cet égard, voir le rapport du Groupe spécial dans *Mexique – Mesures visant les services de télécommunication*, WT/DS204/R, adopté le 1er juin 2004.

416 Nations Unies, « Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives », à l'adresse suivante : http://r0.unctad.org/en/subsites/cpolicy/docs/CPSet/cpset.htm.

417 Déclaration ministérielle de Singapour, paragraphe 20.

418 Voir la « Liste récapitulative des questions à examiner », reproduite dans le Rapport (1998) du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence (WT/WGTCP/2, 8 décembre 1998), annexe 1.

419 Pour ce qui est du troisième point, il convient de noter que l'Accord sur les ADPIC reconnaît expressément que la politique de la concurrence a un rôle important à jouer dans la protection contre les abus anticoncurrentiels concernant les droits de propriété intellectuelle et autres pratiques.

420 Pour plus de précisions et un examen pertinent, voir Levenstein et Suslow (2001), Evenett et al. (2001) et Bhattacharjea (2006).

une violation de l'esprit de coopération commerciale. Au Groupe de travail, certains pays se sont dits intéressés par la possibilité d'éliminer les exemptions existantes relatives à ces arrangements dans le cadre des législations nationales sur la concurrence, mais d'autres se sont demandé si les autorités nationales des pays exportateurs auraient compétence pour intenter une action contre de tels arrangements.[421]

Dans les discussions au titre du point i) susmentionné, on a aussi examiné le effets qui résultent pour le commerce des abus de position dominante anticoncurrentiels et des restrictions verticales dans les pays importateurs.[422] Si les lois nationales antitrust tolèrent ces pratiques, cela peut entraver effectivement l'accès aux marchés des fournisseurs étrangers.[423] L'article XXIII du GATT pourrait être interprété comme assurant une certaine protection contre ces pratiques, et il a d'ailleurs été invoqué dans ce contexte – bien que sans succès – dans le différend *Japon – Pellicules*, comme il est mentionné dans la section C. Cependant, comme c'est le cas pour tous les sujets examinés dans la présente section, la question se pose de savoir si des règles spécifiques additionnelles devraient être négociées pour protéger les engagements contractés.

À Doha, les Membres sont convenus que les négociations sur les questions de concurrence auraient lieu après la Conférence ministérielle suivante sur la base d'une décision qui serait prise à cette session sur les modalités de négociation.[424] Mais à la Conférence ministérielle suivante de l'OMC qui s'est tenue à Cancún (Mexique) en septembre 2003, aucun consensus ne s'est dégagé sur des négociations concernant un « cadre multilatéral pour la politique de la concurrence ». Par la suite, le Conseil général de l'OMC a décidé, dans le cadre de ce qu'on appelle l'« ensemble de résultats de juillet » de 2004, qu'il n'y aurait pas d'autres travaux en vue de négociations sur la politique de la concurrence (ou sur les questions d'investissement et de transparence dans les marchés publics) à l'OMC pendant le Cycle de Doha .[425]

Le manque de consensus pour lancer des négociations sur la politique de la concurrence à Cancún mérite d'être examiné attentivement. Outre d'éventuelles considérations d'ordre tactique, ce rejet a été motivé notamment par des préoccupations concernant le manque de capacité de négociation dans ce domaine, l'impression pour certains que les propositions pourraient compromettre la « marge de manœuvre politique »[426] des pays en développement et, pour d'autres, que les propositions des participants n'étaient peut-être pas suffisamment solides pour apporter des avantages concrets aux pays en développement sous forme de coopération.[427] Un autre facteur, souligné au Groupe de travail comme affectant aussi les politiques nationales de la concurrence, a peut-être été la bonne réputation de la législation sur la concurrence et l'absence correspondante de groupes de pression constitués par les producteurs. Il est intéressant de noter le contraste entre l'absence de groupes de pression de producteurs pour la politique de la concurrence et le rôle relativement actif de ces groupes concernant d'autres mesures internes ou certaines mesures à la frontière. On a aussi observé qu'il serait difficile de parvenir à un accord sur des règles saines en matière de concurrence dans le cadre commercial multilatéral, car toute négociation sur les questions de concurrence serait probablement affectée par les progrès réalisés dans

421 Étant donné que les négociations sur les cartels d'exportation risquent d'aboutir à des résultats gagnant-perdant, la question des liens entre les questions se pose et a, en fait, été analysée dans des ouvrages économiques. Hoekman et Saggi (2003) étudient la faisabilité d'un lien entre les disciplines antitrust spécifiques qui ont un intérêt pour les pays pauvres – une interdiction des cartels d'exportation appliquée par les pays à revenu élevé – et les engagements concernant l'accès aux marchés.

422 Voir, de façon générale, le Rapport (1998) du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence (WT/WGTCP/2, 8 décembre 1998), paragraphes 81 à 96.

423 Voir Hoekman et Saggi (2004).

424 Déclaration ministérielle de Doha, paragraphe 23.

425 WT/L/579, 2 août 2004.

426 La marge de manœuvre politique qui pourrait être utilisée, par exemple pour promouvoir des champions nationaux.

427 Voir Bhattacharjea (2006). Pour certains, une autre préoccupation était le coût financier direct de la création d'un organisme national chargé de la concurrence. Toutefois, il semble évident que le coût annuel d'un tel organisme serait dérisoire par rapport aux gains qui pourraient résulter pour les trésors publics de l'aboutissement favorable d'une seule ou deux actions intentées contre des cartels importants ou des soumissions concertées (Clarke et Evenett, 2003).

les négociations commerciales portant sur d'autres secteurs ou d'autres sujets.[428] Autrement dit, on a estimé que l'établissement de liens entre les secteurs ou entre les questions lors des négociations ajoutait une complexité peu souhaitable à ces négociations.

Cette décision de l'OMC n'a pas mis fin aux délibérations internationales sur la politique de la concurrence. Les travaux ont continué sur plusieurs fronts, y compris à l'OCDE et à la CNUCED. En outre, même avant Cancún, un « Réseau international de la concurrence » (RIC) avait été créé sur la base d'une proposition des États-Unis. Le RIC est un réseau informel d'organismes antitrust auquel peuvent participer les pays développés et les pays en développement. Son principal objectif est d'améliorer la coopération au niveau mondial et de renforcer la convergence par le dialogue, et il n'a aucune fonction en matière d'élaboration de règles ou de règlement des différends.[429]

Quoi qu'il en soit, la forte interdépendance du commerce et de la politique de la concurrence, qui est reconnue depuis longtemps et consacrée dans la Charte de La Havane, l'Ensemble des Nations Unies et les diverses dispositions de l'OMC susmentionnées, n'a pas été remise en question. Les travaux du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence ont permis d'approfondir cette relation. En outre, les accords de libre-échange régionaux ou les accords similaires conclus récemment entre des pays développés et des pays en développement contiennent de plus en plus des dispositions concernant des lois ou des politiques relatives aux pratiques anticoncurrentielles et/ou à la coopération entre les organismes pertinents des pays participants.[430] Il s'agit non pas de savoir si la politique de la concurrence et la libéralisation des échanges peuvent être ou seront liées, mais de savoir si, et dans quelle mesure, les synergies potentielles seront mises à profit dans le cadre de l'OMC.

ii) Environnement

Lorsque le système commercial multilatéral a été établi après la seconde guerre mondiale, les conséquences de l'intégration économique sur l'environnement ne constituaient pas une préoccupation première pour les décideurs. Cela explique peut-être pourquoi les références aux questions de la protection de l'environnement dans le GATT sont essentiellement limitées à l'article XX, qui dispose que les politiques peuvent, dans certaines conditions, comporter des éléments de discrimination si elles sont nécessaires à « la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux » ou si elles se rapportent à la « conservation des ressources naturelles épuisables ».

Au fil du temps, on a eu le sentiment qu'il fallait préciser davantage la relation entre le commerce et l'environnement, et un Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international a été créé à cette fin en 1971. La première demande d'activation de ce groupe a été faite en 1990 par les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE).[431] Le débat sur le commerce et l'environnement s'est davantage institutionnalisé à l'OMC avec l'adoption de la Décision de Marrakech sur le commerce et l'environnement. Dans ce texte, les Membres disaient que sauvegarder le système commercial multilatéral, protéger l'environnement et promouvoir le développement durable devraient se soutenir mutuellement. Ils exprimaient en outre le désir de coordonner les politiques dans le domaine du commerce et de

[428] Klein J.I. (1996), page 14 : Un débat sur la politique de la concurrence à l'OMC devrait ménager de nombreux (souvent différents) intérêts nationaux en donnant aux Membres la possibilité de modifier leur position en fonction des compensations convenues dans le cadre d'autres négociations commerciales sur l'agriculture, les services, la propriété intellectuelle ou l'un des innombrables domaines visés actuellement par les Accords de l'OMC.

[429] Voir « About the ICN » à l'adresse suivante : http://www.internationalcompetitionnetwork.org/index.php/en/about-icn.

[430] Pour une documentation et une analyse concernant ces arrangements, voir Anderson et Evenett (2006) et d'autres sources qui y sont citées.

[431] Ils se sont dits préoccupés par le fait que les conceptions présidant à l'élaboration des politiques environnementales variaient considérablement selon les pays en raison de la diversité de leurs situations géographiques et économiques, de leurs stades de développement et de leurs problèmes en matière d'environnement. Les pays de l'AELE se sont inquiétés du fait que les différences qui en résultaient dans les politiques risquaient de déboucher sur des différends commerciaux à l'avenir et ont donc souhaité faire en sorte que le cadre des règles du GATT donne des indications claires aux responsables de l'élaboration des politiques et que, pour le règlement des différends, le GATT ne soit pas confronté à des problèmes qu'il ne serait pas apte à traiter. Pour plus de précisions, voir l'annexe 1 de Nordström et Vaughan (1999).

l'environnement, « sans dépasser le cadre du système commercial multilatéral, qui est limité aux politiques commerciales et aux aspects des politiques environnementales qui touchent au commerce et qui peuvent avoir des effets notables sur les échanges de ses membres ». Cette décision prévoyait aussi la création du Comité du commerce et de l'environnement (CCE), qui a été établi en janvier 1995.

L'Accord de Marrakech de 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce (« Accord sur l'OMC ») a aussi introduit dans les textes juridiques de nouveaux éléments qui concernent le débat sur le commerce et l'environnement. Le préambule de l'Accord sur l'OMC contient une référence à l'objectif du développement durable et à la nécessité de protéger et de préserver l'environnement. Durant les négociations du Cycle d'Uruguay, on avait proposé de modifier l'article XX du GATT en mentionnant expressément la protection de l'environnement comme raison légitime pour les Membres de déroger, dans certaines conditions, à leurs obligations. Même si aucun consensus ne s'est dégagé sur cette proposition, l'article XX est pertinent pour les différends juridiques relatifs à la compatibilité des politiques environnementales avec le système commercial multilatéral.

La protection de l'environnement est aussi mentionnée de façon spécifique dans l'Accord OTC. L'article 2.2 de l'Accord dispose que la protection de l'environnement est un objectif légitime dans le cadre d'un règlement technique.[432] Comme il a été indiqué précédemment, l'Accord encourage aussi les Membres à utiliser les normes internationales pertinentes comme base de leurs règlements techniques, même s'il ne mentionne aucun organisme international de normalisation en particulier. On peut noter la différence entre le traitement des questions environnementales dans les textes de l'OMC et l'approche adoptée dans l'Accord SPS. Ce dernier est un accord distinct et explicite concernant un ensemble d'objectifs de politique générale publique – c'est-à-dire des mesures visant à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux – alors qu'une telle spécificité n'a pas été introduite dans la protection environnementale (dans un sens plus large).

L'une des particularités de la relation entre le commerce et l'environnement est l'existence d'un grand nombre d'accords environnementaux multilatéraux (AEM). En 2005, le Registre du PNUE a mentionné plus de 200 traités internationaux et autres accords sur l'état de l'environnement.[433] Certains de ces accords contiennent des dispositions explicites sur les échanges. La Déclaration de Doha de 2001 mentionne la relation entre les Accords de l'OMC et les AEM. Il est demandé aux Membres de « négocier sur la relation entre les règles de l'OMC existantes et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les accords environnementaux multilatéraux (AEM) afin de renforcer le soutien mutuel du commerce et de l'environnement ».[434]

Ainsi, dans le contexte actuel, les gouvernements négocient des normes environnementales internationales dans de multiples instances, hors du cadre des négociations multilatérales sur la coopération commerciale. Il existe une certaine coordination entre les milieux des affaires et les milieux écologistes et, dans le contexte des négociations du Cycle de Doha, on envisage d'éventuelles procédures d'échange de renseignements régulier entre les secrétariats des AEM et les Comités de l'OMC pertinents.[435] Toutefois, les normes environnementales internationales restent en grande partie du domaine des AEM.

Dans le contexte du débat public, on a préconisé de renforcer la coopération internationale pour les questions liées au commerce et à l'environnement – par exemple, en subordonnant la coopération commerciale à la coopération pour les questions environnementales. Les analyses économiques ont présenté deux raisons susceptibles de justifier ces propositions. Le premier argument découle de l'idée

---

432 D'autres « objectifs légitimes » mentionnés à l'article 2.2 de l'Accord OTC sont la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, et la préservation des végétaux.

433 Programme des Nations Unies pour l'environnement, « Register of International and Other Agreements in the Field of the Environment », Nairobi : 2005.

434 Paragraphe 31 de la Déclaration ministérielle de Doha.

435 Déclaration ministérielle de Doha, paragraphe 31 ii).

que différentes règles sur les mesures environnementales sont nécessaires à l'OMC afin d'éviter un « gel » réglementaire ou une « spirale descendante » dans l'élaboration des normes au niveau national.[436] Selon cet argument, les gouvernements hésiteront de plus en plus à renforcer les normes environnementales et auront même tendance à abaisser le niveau de leurs normes pour rester compétitifs sur les marchés mondiaux. Des économistes ont examiné la validité de cette idée en analysant si les réglementations environnementales avaient effectivement une incidence importante sur la compétitivité. Si tel était le cas, on observerait des modifications de la structure des échanges sous l'effet de l'évolution des politiques environnementales. Une précédente étude concernant les effets sur le commerce des réglementations environnementales (Jaffe et al., 1995) a constaté que ces réglementations dans l'industrie manufacturière des États-Unis n'avaient pas affecté la structure du commerce international. Une étude plus récente de Copeland et Taylor (2003) a montré que des différences de réglementation concernant la pollution ont bien un effet sur les courants commerciaux, mais que cet effet est beaucoup plus faible que celui des différences relatives aux dotations en facteurs de production.[437] À ce jour, il n'existe donc pas de preuve solide montrant que les normes environnementales ont des effets importants sur le commerce ou qu'il existe un risque élevé de spirale descendante ou de gel réglementaire.

Le deuxième argument analysé dans les études économiques pour lier davantage les négociations sur le commerce et sur les normes environnementales est que cela augmenterait les chances de succès des négociations sur les questions liées à l'environnement. Comme il a été indiqué précédemment, l'établissement de liens entre les questions dans les négociations peut permettre aux parties prenantes d'échanger des concessions dans différents domaines. Par exemple, un pays peut être disposé à accepter des normes environnementales qu'il estime très coûteuses pour son économie si les négociations commerciales lui apportent en échange des avantages intéressants. Conconi et Perroni (2002) ont analysé en théorie des négociations liées pour l'environnement et le commerce et constatent que, dans certains cas, les négociations liées pourraient jouer un rôle positif, mais que dans d'autres elles pourraient constituer un obstacle à la coopération multilatérale dans les deux domaines. Leurs résultats tendent à montrer que le fait de subordonner la coopération commerciale à la coopération environnementale, et inversement, pourrait jouer un rôle de facilitation dans le cas de « petits » problèmes environnementaux.[438] Mais cette subordination risque plutôt de constituer une entrave à la coopération pour des questions environnementales plus larges telles que le changement climatique. Abrego et al. (2001) utilisent un modèle de simulation numérique pour calculer les résultats issus de négociations commerciales et environnementales liées. Ils constatent que l'élargissement des négociations commerciales à l'environnement apporte des gains communs. Toutefois, les auteurs analysent aussi un troisième scénario – offrir des paiements de transfert en espèces aux pays qui s'attendent à être pénalisés par les normes environnementales internationales. Ils estiment que grâce à cette approche, les négociations peuvent aboutir à de bien meilleurs résultats que si l'on subordonne la coopération commerciale à la coopération environnementale.

iii) Travail

La position officielle de l'OMC sur les normes du travail est indiquée dans la Déclaration ministérielle de Singapour de 1996, qui stipule :

> « Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir. Nous estimons que la croissance économique et le développement favorisés par une augmentation des échanges commerciaux et une libéralisation plus poussée du commerce contribuent à la promotion de ces normes. Nous rejetons l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes

[436] Voir Bagwell et Staiger (2002), Bagwell et al. (2002).

[437] Pour les références relatives aux études empiriques analysant l'effet des mesures environnementales sur les décisions en matière d'IED, voir OMC (2005).

[438] Petits quant aux coûts et avantages en matière de bien-être par rapport aux coûts et avantages des politiques commerciales.

et convenons que l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question. À cet égard, nous notons que les Secrétariats de l'OMC et de l'OIT continueront de collaborer comme ils le font actuellement.»

Cette déclaration, confirmée à Doha en 2001, souligne l'importance accordée par les Membres de l'OMC aux normes fondamentales du travail. Elle exprime aussi, entre autres, la vue des Membres selon laquelle l'OIT est l'organe compétent pour établir ces normes, s'en occuper et les promouvoir.

D'après les discussions précédentes, il est clair que certains Membres de l'OMC souhaiteraient que cette question soit étudiée plus avant à l'OMC et qu'il soit notamment possible de mentionner expressément les normes du travail dans les Accords. Selon eux, les règles et disciplines de l'OMC inciteraient fortement les pays Membres à améliorer les conditions de travail et encourageraient la « cohérence internationale » – c'est-à-dire qu'elles soutiendraient les efforts visant à faire en sorte que les politiques élaborées dans diverses instances multilatérales soient compatibles et se renforcent mutuellement.

D'autres Membres de l'OMC estiment que cette question n'a pas sa place dans le cadre de l'OMC. Dans ce contexte, certains pays en développement font valoir que la suggestion d'introduire à l'OMC des questions relatives au travail est en fait une tentative des pays industrialisés pour saper l'avantage comparé que représentent les salaires inférieurs chez leurs partenaires commerciaux et pourrait compromettre leur capacité de relever le niveau des normes par le commerce et le développement économique. Il craignent aussi que les normes proposées ne soient trop élevées compte tenu de leur niveau de développement. En outre, ces pays allèguent que les efforts pour inscrire les normes du travail au programme des négociations commerciales multilatérales ne sont guère plus qu'un écran de fumée dissimulant des intentions protectionnistes. Ils soutiennent fermement ce qui a été déclaré à Singapour, à savoir que l'avantage comparatif de certains pays, en particulier les pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune manière être remis en question.

Conformément à la position adoptée lors de la Conférence ministérielle de Singapour, il n'y a actuellement aucune activité sur le sujet du commerce et du travail dans les conseils et comités de l'OMC. En vertu de la Déclaration de Singapour, les Secrétariats de l'OMC et de l'OIT poursuivent leur collaboration et leurs échanges d'informations : l'OMC participe aux réunions des organes de l'OIT, et il y a des échanges de documents, des recherches communes et une coopération informelle entre les deux Secrétariats. En 2007, par exemple, les deux Secrétariats ont entrepris une étude conjointe sur la relation entre le commerce et l'emploi.[439]

Outre le débat entre Membres de l'OMC, des réflexions intéressantes ont été publiées sur la question du commerce et du travail. Des analyses économiques théoriques et empiriques sur la relation entre le commerce et les normes du travail ont accordé une attention particulière aux arguments concernant la spirale descendante et le gel réglementaire. Comme c'est le cas pour le commerce et l'environnement, les études pertinentes analysent si la modification des normes du travail affecte réellement la compétitivité et donc les courants d'échanges. Les recherches pertinentes ont tendance à établir une distinction entre les normes fondamentales du travail et les autres normes du travail.

L'expression « normes fondamentales du travail » se réfère aux Conventions de l'OIT qui portent sur quatre domaines : droit d'organisation et de négociation collective, abolition du travail forcé, discrimination en matière d'emploi et de profession, et travail des enfants.[440] Maskus (1997) analyse les liens entre les normes fondamentales du travail et la politique commerciale internationale. Il construit une série de modèles simples pour voir si le fait de limiter les normes fondamentales du travail dans les secteurs d'exportation des pays en développement peut améliorer leur compétitivité-prix sur les marchés

439 Voir OIT et OMC (2007).

440 À l'origine, l'expression « normes fondamentales du travail » se référait à six Conventions de l'OIT qui relevaient des quatre catégories susmentionnées : les Conventions n° 29, 87, 98, 105, 111 et 138 (voir, par exemple, Maskus, 1997). Actuellement, elle se réfère à huit Conventions de l'OIT : les six conventions susdites, plus la Convention n° 100 et la Convention n° 182.

étrangers. Il en conclut que la déficience des normes fondamentales du travail réduit généralement la compétitivité à l'exportation au lieu de l'améliorer en raison de ses effets de distorsion. Autrement dit, l'application de normes fondamentales du travail accroît la productivité des travailleurs et abaisse les coûts réels, plutôt que le contraire. L'auteur en conclut que les inquiétudes concernant les effets défavorables que des niveaux limités en matière de salaires, d'emploi et de normes du travail dans les pays en développement pourraient avoir sur les pays industriels sont en grande partie mal placées, à une exception près : l'exploitation du travail des enfants, qui accroît l'offre de main-d'œuvre, peut accroître les exportations dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre.

Les recherches empiriques ne sont pas entièrement concluantes, mais elles semblent confirmer que les effets sur le commerce sont différents pour les normes fondamentales du travail relatives au travail des enfants et pour les normes fondamentales du travail relatives aux droits d'organisation et de négociation collective. Les premières études montraient l'absence de corrélation entre les normes du travail en général et le volume des échanges, mais ces études ne reposaient pas sur des indicateurs fiables du respect réel de ces normes.[441] Plus récemment, Rodrik (1998) a constaté que le travail à l'heure et le travail des enfants accroissent la part des exportations à forte intensité de main-d'œuvre dans le total des exportations. Kucera et Sarna (2006) constatent une forte relation entre un accroissement des droits d'organisation et de négociation collective et l'augmentation des exportations totales de produits manufacturés. Ils ne constatent pas de relation forte entre ces droits et les exportations de produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre. Ces constatations sont confirmées par Neumayer et de Soysa (2006), qui utilisent la mesure des droits d'organisation et de négociation élaborée par Kucera et Sarna (2006) et ne trouvent aucune indication d'une spirale descendante concernant ces droits. Ils constatent au contraire que les pays plus ouverts au commerce affichent moins de violations des droits que les pays plus fermés. Prises ensemble, les constatations issues de ces trois dernières études semblent confirmer celles de Maskus (1997) selon lesquelles, en ce qui concerne leurs effets sur le commerce, il est utile de faire la distinction entre les normes fondamentales du travail relatives au travail des enfants et celles qui sont liées aux droits d'organisation et de négociation collective. Alors que les premières peuvent être utilisées pour contourner l'accès aux marchés, il n'y aurait aucun intérêt – du point de vue de l'efficacité – à le faire pour les autres types de normes. Mais les données empiriques sont encore trop peu nombreuses pour autoriser une conclusion ferme à cet égard.

Les normes du travail diffèrent aussi selon les pays industrialisés, bien que ces différences soient plus importantes pour les normes qui ne sont pas considérées comme des normes fondamentales du travail. En ce qui concerne l'existence de preuves montrant que ces différences influencent les flux commerciaux, Van Beers (1998) analyse l'effet des normes du travail sur les courants commerciaux parmi 18 pays de l'OCDE. Sa mesure des normes du travail repose sur la législation nationale et va au-delà des normes dites fondamentales. Il constate que les normes du travail influent effectivement sur le commerce, ce qui confirme que l'éventail des normes du travail qui peuvent entrer en ligne de compte dans les préoccupations relatives à l'accès aux marchés dans le contexte des accords commerciaux ne se limite pas nécessairement aux normes fondamentales.[442] Blanchard (2005) soutient qu'il existe une compensation entre l'efficacité et l'assurance et laisse donc entendre que les normes du travail visant à préserver les travailleurs de circonstances professionnelles défavorables peuvent avoir une pertinence commerciale.

Dans le débat public, on a aussi avancé l'argument selon lequel les accords commerciaux devraient établir des liens explicites avec les normes du travail pour des raisons humanitaires et non du fait de préoccupations en matière d'accès aux marchés, comme il a été indiqué dans les paragraphes précédents. Brown (2001) étudie les ouvrages économiques qui visent à déterminer si les sanctions commerciales aident réellement ceux qui sont au centre des préoccupations humanitaires, et il constate finalement que les sanctions commerciales imposées aux pays qui ont des pratiques peu satisfaisantes dans le domaine du travail pourraient tout à fait être préjudiciables aux travailleurs qui devraient en bénéficier.

441 Pour un aperçu général, voir Granger et Siroën (2006).

442 Cela peut expliquer pourquoi des discussions sur l'harmonisation des politiques sociales ont aussi eu lieu dans le contexte d'accords régionaux entre les pays industrialisés, comme l'Union européenne. Voir Sapir (1995) pour un examen approfondi.

d) Conclusions et défis à relever

Depuis la création du système commercial multilatéral, il a parfois été préconisé d'élaborer des disciplines plus explicites pour certains types de mesures internes. La présente section examine plusieurs domaines qui ont fait l'objet de discussions ou de négociations dans le contexte du GATT ou de l'OMC. Les résultats de ces discussions ou négociations ont été très différents selon les cas. Des accords distincts ont été consacrés à certaines mesures internes, comme les mesures sanitaires et phytosanitaires et les droits de propriété intellectuelle. D'autres mesures, comme celles qui visent la protection de l'environnement, ne sont pas régies par des accords distincts mais sont incorporées expressément dans des textes juridiques. Certaines mesures internes ne sont pas mentionnées dans les textes juridiques, mais peuvent néanmoins faire l'objet du mécanisme de règlement des différends si un Membre estime qu'il convient de déposer une plainte au titre des articles III, XX ou XXIII du GATT. Il existe des cas dans lesquels l'OMC a établi des « normes » minimales internationales, comme l'Accord sur les ADPIC, et des exemples de textes juridiques qui mentionnent des normes internationales établies par d'autres organismes internationaux, comme le Codex dans le cas de l'Accord SPS.

Des approches différentes pour discipliner les mesures internes ont été adoptées dans d'autres Accords de l'OMC qui ne sont pas examinés expressément dans la présente section, comme l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, l'Accord sur l'agriculture et l'Accord général sur le commerce des services. Tout cela montre les multiples façons dont les disciplines relatives aux mesures internes peuvent être liées expressément au cadre commercial multilatéral. Mais il n'est pas possible en se basant sur cette discussion, ni du reste sur des propositions théoriques ou empiriques confirmées, de conclure qu'une approche est meilleure qu'une autre.

La présente analyse ne permet pas de tirer des conclusions générales sur la question de savoir si certaines mesures internes méritent un traitement différent par rapport à d'autres du point de vue du bien-être. Elle ne montre pas non plus si certaines mesures internes méritent plus que d'autres d'être incluses dans le programme de l'OMC ni, du reste, quelle pourrait être la forme institutionnelle optimale de la coopération internationale. Toutefois, l'examen souligne une préoccupation qui a été retenue dans les études économiques, à savoir les éventuels effets distributionnels des règles multilatérales sur les mesures internes, notamment si elles prévoient une harmonisation au niveau mondial. La libéralisation des échanges au moyen de réductions tarifaires est censée, en général, procurer des gains à tous les partenaires commerciaux impliqués, mais ce n'est pas nécessairement le cas pour l'harmonisation des politiques convenue au niveau multilatéral.

D'autre part, les préoccupations en matière de distribution ne peuvent pas justifier qu'on ignore les avantages susceptibles de résulter d'une coopération multilatérale concernant le commerce et les mesures internes. Les compensations et les liens peuvent améliorer le bien-être général, la question de la distribution étant un problème qu'il reste à régler dans un cadre global. Il est certain que dans tous les domaines examinés dans la présente section, il existe une certaine harmonisation des politiques au niveau international, soit dans le cadre d'institutions internationales et d'organismes internationaux de normalisation spécialisés, soit dans le contexte d'accords internationaux.

Le choix des questions de politique intérieure étudiées dans la présente section a été fait à des fins illustratives, en partie pour répondre à la question sous-jacente de savoir si un engagement préalable sur la forme que devrait prendre le programme de travail de l'OMC pourrait faire l'objet d'un accord. Si cela était possible, un ensemble de critères acceptés servirait de base pour déterminer ce qu'il faut inclure dans ce programme de travail. Les éléments complexes et incertains qui caractérisent les questions de politique étudiées dans la présente section offrent une bonne raison de penser que de tels efforts seraient vains. Nous avons déjà vu dans d'autres parties du présent rapport que les gouvernements ont des motivations et des priorités très différentes lorsqu'ils s'engagent dans une coopération commerciale internationale. En outre, tout effort pour déterminer à l'avance la formation du programme de travail devrait reconnaître une incertitude quant à l'avenir. En résumé, le présent rapport ne prescrit pas ce qui devrait être fait en définissant le programme de l'OMC alors que le système commercial multilatéral entre dans la septième décennie de son existence. Il peut au mieux signaler certaines questions qui pourraient être soulevées et certains problèmes qui pourraient être pertinents lorsque les gouvernements aborderont la question épineuse de savoir ce qu'ils doivent ou non négocier.

E CONCLUSION : DÉFIS ACTUELS ET FUTURS

Le Rapport sur le commerce mondial 2007 retrace 60 années de coopération commerciale multilatérale, depuis la création du GATT le 1er janvier 1948. Pendant ces six décennies, le monde a beaucoup changé et il en est allé de même du système commercial multilatéral. La mondialisation a renforcé, plus que jamais, l'interaction économique entre les pays, en grande partie grâce aux révolutions technologiques dans les domaines de l'informatique et des transports et à l'ouverture croissante des politiques gouvernementales. Du fait de cette plus grande interdépendance, la coopération économique internationale est devenue plus complexe et diversifiée. elle est aussi devenue plus difficile à gérer et elle influe davantage sur les conditions de vie des populations. Le champ d'action du système s'est considérablement élargi parallèlement à l'augmentation du nombre d'acteurs. Alors que le GATT comptait 23 signataires, l'OMC rassemble maintenant 151 Membres.

Le présent Rapport a tenté d'expliquer plus précisément pourquoi les pays ont choisi, au fil des années, de coopérer dans le domaine du commerce. La question peut paraître simple mais elle appelle plusieurs réponses. Les gouvernements se fixent des objectifs qui varient avec le temps en fonction, entre autres, de la position relative de leur économie dans l'ordre international et des priorités imposées par leur niveau de développement économique. En démontrant l'hétérogénéité des intérêts en jeu, le rapport met en évidence le caractère fragile et incomplet des efforts de coopération dans un monde changeant et incertain, où l'élaboration et le maintien d'accords de coopération mutuellement avantageux constituent un défi permanent. Une coopération effective entre des économies diverses aux priorités différentes exige beaucoup de lucidité et de clairvoyance ainsi qu'une volonté de trouver des arrangements. Si les efforts de coopération n'aboutissent pas, toutes les parties à un accord éventuel peuvent être désavantagées d'une manière ou d'une autre, mais de toute façon, il peut être difficile de conclure un accord. Pour que la coopération soit durable et stable, il faut en outre que les gouvernements trouvent un moyen de faire face aux coûts d'ajustement et aux effets redistributifs des changements, en d'autres termes, de relever les défis de la mondialisation. L'ajustement et la répartition des revenus, qui ne sont pas examinés ici, posent des problèmes qui vont bien au-delà des effets des changements de la politique commerciale sur l'économie.

L'étude historique des relations commerciales avant la création du GATT/de l'OMC montre clairement qu'il est important de conclure et de maintenir des accords institutionnels pour soutenir les relations commerciales internationales. Les institutions internationales peuvent péricliter et perdre leur pertinence si les gouvernements ne s'en soucient pas, et plus ce déclin institutionnel est avancé, plus il est difficile d'y remédier. Par ailleurs, il a été démontré à maintes reprises que, si elles ne s'adaptent pas au changement, les institutions déclinent peu à peu et sont considérées comme des vestiges d'un monde ancien mû par des intérêts différents de ceux qui façonnent le présent.

Même lorsque les gouvernements sont disposés à s'adapter et à remanier leurs accords de coopération en fonction des circonstances, les accords commerciaux resteront toujours incomplets en un sens. En effet, ils ne peuvent pas prévoir toutes les éventualités. Si les institutions et les dispositions contractuelles peuvent atténuer les incertitudes liées au caractère incomplet des contrats, elles ne peuvent pas les éliminer complètement. Cela a deux conséquences. L'une est que les différends découlent naturellement du caractère incomplet des contrats. L'autre est que, pour y remédier, il faut trouver un équilibre délicat entre, d'une part, la flexibilité et l'adaptation, et, d'autre part, la préservation de la prévisibilité et de la stabilité.

Le Rapport a passé en revue l'histoire du système commercial multilatéral riche en changements et en adaptations institutionnelles. Il a identifié à la fois les leçons à tirer de l'expérience et les défis à venir. L'histoire montre que l'orientation claire du système commercial multilatéral a fait sa force dans les premières années. Ensuite, le système s'est développé inexorablement, avec l'accroissement du nombre de participants et l'élargissement du champ des questions couvertes et des objectifs institutionnels, pour culminer en 1995 avec l'établissement de l'OMC. Un ensemble assez uniforme de questions a dominé l'agenda commercial multilatéral pendant toute la durée de l'institution. Même si le discours et les détails ont parfois changé, un bon nombre des difficultés essentielles rencontrées dans la recherche d'accords de coopération mutuellement avantageux sont demeurées à peu près les mêmes.

Au-delà des conditions générales d'une coopération réussie – capacité d'adaptation et flexibilité face au changement, gestion efficace de programmes d'action de plus en plus complexes entre des pays toujours plus nombreux, et aptitude à gérer les effets du changement sur les populations locales – on peut mentionner les défis particuliers qui subsistent et qui peuvent se poser à l'avenir. L'un des principaux problèmes auxquels le système commercial multilatéral est confronté est de savoir comment intégrer les pays en développement de façon à répondre à leurs aspirations en matière de croissance et de développement. Un autre problème persistant est celui de la gestion des relations entre le système commercial multilatéral et les accords commerciaux régionaux/bilatéraux. À cela s'ajoute le fait que, pendant les 30 dernières années au moins, les gouvernements ont dû gérer le débat continu sur la forme et la teneur des règles commerciales multilatérales, en particulier sur la question de savoir s'il faut inscrire de nouveaux thèmes au programme et comment le faire. Dans un monde en mutation, les institutions doivent trouver de nouveaux moyens de s'adapter à cet environnement changeant. Enfin, le système a dû régler des différends commerciaux centrés sur la manière dont les parties perçoivent leurs droits et obligations. Même si certaines parties souhaitent toujours modifier le système de règlement des différends du GATT/de l'OMC, celui-ci a donné des résultats remarquables au fil des années. Toutes ces questions sont abordées et analysées en détail dans le présent rapport.

Mais qu'en est-il des défis futurs, des questions qui commencent à se poser et qui demandent de nouveaux efforts de coopération ? Ces questions ne sont pas abordées dans la présente rétrospective du système commercial, et il serait hasardeux de dresser une liste des défis à venir, qui serait de toute façon incomplète. Il est cependant intéressant d'examiner brièvement les points susceptibles de retenir l'attention de la communauté commerciale internationale dans les années à venir. Les mesures de réduction des droits de douane prises aux niveaux multilatéral, plurilatéral et unilatéral ont donné de l'importance à d'autres mesures qui déterminent les flux commerciaux, les conditions de la concurrence et les possibilités de tirer des avantages du commerce. Souvent appelées, de manière générique, mesures non tarifaires, ces mesures englobent un large éventail d'interventions. Depuis longtemps, elles intéressent le GATT/l'OMC et font l'objet d'accords négociés. Ces préoccupations prendront probablement de l'importance dans l'avenir. Plus généralement, il s'agit essentiellement de savoir comment la réglementation influe sur les conditions économiques et quels sont les défis posés par la coopération internationale en matière de réglementation, en particulier pour réduire autant que possible la discrimination entre les pays.

La question du commerce des services va aussi vraisemblablement prendre de l'importance. Les efforts déployés par l'OMC depuis 1995 pour fournir un cadre de coopération dans le domaine des services – point que nous n'avons abordé que superficiellement dans le présent rapport – sont un bon exemple de coopération internationale créative dans un domaine nouveau, mais ils montrent aussi clairement qu'il reste fort à faire. La complexité des transactions de services complique l'architecture des arrangements institutionnels en matière de coopération. Mais on saisit de mieux en mieux combien les services sont essentiels dans le fonctionnement de toutes les économies, et quel rôle le commerce pourrait jouer en donnant la possibilité de bénéficier d'une offre de services efficients, à un prix raisonnable. Ces dernières années, le commerce de services est devenu encore plus important du fait de l'évolution des pratiques commerciales, notamment de la tendance croissante au partage de la production et à la délocalisation.

La dernière question qui peut être mentionnée ici n'est pas une question nouvelle, mais elle est certainement appelée à prendre de l'importance. Il s'agit des problèmes environnementaux et de leurs liens avec le commerce. Si nous comprenons mieux aujourd'hui qu'il y a 20 ou 30 ans quelle est l'interaction entre l'environnement et le commerce, le public et les milieux politiques s'intéressent davantage à beaucoup d'autres problèmes environnementaux plus graves, comme le réchauffement de la planète. Il ne fait aucun doute que nous entendrons parler beaucoup plus de la question de savoir comment le commerce et le système commercial multilatéral aideront à relever les défis environnementaux.

Malgré les problèmes qui se posent encore ou qui se poseront dans l'avenir, les 60 années d'existence du GATT/de l'OMC constituent une expérience positive pour la communauté internationale. Nombre de gouvernements, d'acteurs non gouvernementaux, d'analystes et de critiques souhaitent améliorer le système, mais rares sont ceux qui contesteraient sa contribution cruciale au renforcement de la stabilité et de la prospérité mondiales. En examinant objectivement les anciennes questions qui sont loin d'être résolues, les difficultés restant à surmonter et les résultats obtenus, comme nous avons tenté de le faire dans le présent rapport, nous espérons stimuler la réflexion sur les stratégies qui permettront de gérer au mieux l'avenir.

BIBLIOGRAPHIE

Abdel Kader, M. R. (1986) 'Multilateral Trade Negotiations : The Developing Countries and the GATT Secretariat', thèse de doctorat, Université de Genève, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales : Genève.

Abdel Motaal, D. (1999) 'Eco-labeling and the World Trade Organization', dans Sampson, G. et Chambers, W. (éds) *Trade, Environment and the Millennium*, New York : UN Press.

— (2004) 'The "Multilateral Scientific Consensus" and the World Trade Organization' *Journal of World Trade* 38, 5 : 855-876.

Abrego, L., Perroni, C., Whalley J. et Wigle, R. M. (2001) 'Trade and Environment : Bargaining Outcomes from Linked Negotiations', *Review of International Economics* 9, 3 : 414-428.

Adlung, R. (2006) 'Public Services and the GATS', *Journal of International Economic Law* 9, 2 : 455-485.

Aitken, N.D. (1973) 'The effects of the EEC and EFTA on European trade : a temporal cross-section analysis', *American Economic Review* 63, 5 : 881-892.

Alexandraki, K. et Lankes, H.-P. (2004) 'Estimating the Impact of Preference Erosion on Middle-Income Countries', *IMF Working Paper* No. 04/169, Washington, D.C. : FMI.

Amiti, M. et Romalis, J. (2006) 'Will the Doha Round Lead to Preference Erosion ?', *IMF Working Paper* WP/06/10, Washington, D.C. : FMI.

Anderson, K. (2002) 'Pecularities of Retaliation in WTO Dispute Settlement', *World Trade Review* 1, 2 : 123-134.

Anderson, R. et Jenny, F. (2005) 'Competition Policy, Economic Development and the Possible Role of a Multilateral Framework on Competition Policy : Insights from the WTO Working Group on Trade and Competition Policy', dans E. Medalla (éd.) *Competition Policy in East Asia*, Routledge/Curzon.

Anderson, R. D. et Evenett, S. (2006) *Incorporating Competition Elements into Regional Trade Agreements : Characterization and Analysis*. Adresse consultée (31 mai 2007) : http ://www.evenett.com/ working/ CompPrincInRTAs.pdf.

Anderson, R. D. et Holmes P. (2002) 'Competition Policy and the Future of the Multilateral Trading System', *Journal of International Economic Law* 5, 2 : 531-563.

Association internationale de développement (2004) 'Debt Sustainability and Financing Terms in IDA 14 : Further Considerations on Issues and Options', novembre 2004, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Augier, P., Gasiorek, M. et Lai Tong, C. (2005) 'The impact of rules of origin on trade flows' *Economic Policy* 20, 43 : 567-624.

Bacchetta, M. et Jansen, M. (2003) 'Adjusting to Trade Liberalization', *WTO Special Study* N. 7, Genève : OMC.

Baffes, J. (2005) 'The Cotton Problem', *World Bank Research Observer* 20, 1 : 109-144.

Bagwell, K. (2007) 'Remedies in the WTO : An Economic Perspective', document ronéotypé. Adresse consultée (26 avril 2007) : http ://www.columbia.edu/%7Ekwb8/Remedies%20in%20the%20WTO%20010907.pdf).

Bagwell, K. et Staiger, R. (1997a) 'Multilateral tariff cooperation during the formation of Free Trade Areas', *International Economic Review* 38, 2 : 291-319.

— (1997b) 'Multilateral tariff cooperation during the formation of Customs Unions', *Journal of International Economics* 42 : 91-123.

— (1998) 'Will Preferential Agreements Undermine the Multilateral Trading System ?', *The Economic Journal* 108, 449 : 1162-1182.

— (1999a) 'An Economic Theory of GATT', *American Economic Review* 89, 1 : 215-248.

— (1999b) 'Regionalism and Multilateral Tariff Cooperation', dans J. Piggot et A. Woodland (éds) *International Trade Policy and Pacific Rim*, Londres : MacMillan.

— (2002) *The Economics of the World Trading System*, Cambridge, Mass. : MIT Press.

— (2004) 'National Sovereignty in an Interdependent World', *NBER Working Paper* 10249.

Bagwell, K., Mavroidis, P. C. et Staiger, R. (2002) 'It's A Question of Market Access', *The American Journal of International Law* 96 : 56-76.

— (2007) 'Auctioning Countermeasures in the WTO' *Journal of International Economics*, à paraître.

Bairoch, P. (1989) 'European trade policy, 1815-1914', dans Mathias, P. et S. Pollard (éds) *The Cambridge economic history of Europe*, vol. VIII, The industrial economies : the development of economic and social policies, Cambridge : Cambridge University Press.

Balassa, B. (1980) 'The Tokyo Round and the Developing Countries', *World Bank Staff Working Paper 370*, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Balassa, B. et associés (1971) *The structure of protection in developing countries*, Baltimore : Johns Hopkins University Press pour la Banque mondiale et Banque interaméricaine de développement.

Baldwin, R. et Martin, P. (1999) 'Two waves of globalization : superficial similarities, fundamental differences' dans Sieber, H. (éd.) *Globalisation and Labour* (Tubingen : J.C.B. Mohr for Kiel Institute of World Economics).

Baldwin, R. et Robert-Nicoud, F. (2005) 'Juggernaut Model – The Lego Version', document ronéotypé, GIIS.

Baldwin, R. E. (1994) 'Toward an Integrated Europe', Londres : CEPR.

— (1995) 'A Domino Theory of Regionalism' dans Richard Baldwin, P. Haaparanta et J. Kiander (éds) *Expanding Membership of the EU*, Cambridge : Cambridge University Press. pp. 25-48.

— (2006) 'Multilateralising Regionalism : Spaghetti bowls as building bloc on the path to global free trade', *World Economy* 29, 11 : 1451-1518.

Baldwin, R. E. et Baldwin, R. E. (1996) 'Alternative approaches to the political economy of endogenous trade liberalization', *European Economic Review* 40 : 775-782.

Baldwin, R. E. et Murray, T. (1977) 'MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits under the GSP', *Economic Journal* 87, 345 : 30-46.

Banque interaméricaine de développement (2006) 'Mapping Market Access Provisions in Regional Trade Agreements : A Preliminary Assessment', document présenté à l'occasion des séminaires régionaux sur « la réglementation régionale et le système de commerce mondial » qui ont eu lieu les 26 et 27 juillet 2006 à Washington, D.C.

Banque mondiale (2002) *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, D.C : Banque mondiale.

— (2005) *Global Economic Prospects*, Washington, D.C. : Banque mondiale.

— (2006) *Assessing World Bank Support for Trade, 1987-2004, An IEG Evaluation*, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Barfield, C. E. (2001) *Free Trade, Sovereignty, Democracy : The Future of the World Trade Organization*, Washington, D.C. : AEI Press.

Barth, J., Marchetti, J. A., Nolle, D. E., et Sawangngoenyuang, W. (2006) 'Foreign Banking : Do Countries' WTO Commitments Match Actual Practices ?', *WTO Staff Working Paper* ERSD-2006-11, 20 octobre 2006.

Barton, J. H., Goldstein, J. L., Josling, T. E. et Steinberg, R. H. (2006) *The Evolution of the Trade Regime*, Princeton : Princeton University Press.

Bayoumi, T. and Eichengreen, B. (1998) 'Is Regionalism Simply a Diversion? Evidence From the Evolution of the EC and EFTA', in I. Takatoshi and A. Kruger (eds.) *Regionalism Versus Multilateral Trade Arrangements*, Chicago: University of Chicago Press.

Bell, M., Ross-Larson, B. et Westphal, L. E. (1984) 'Assessing the Performance of Infant Industries', *Journal of Development Economics* 16 : 101-128.

Bergstrand, J. H. (1985) 'The gravity equation in international trade : some microeconomic foundations and empirical evidence', *The Review of Economics and Statistics* 67, 3 : 474-481.

Berry, S., Levinsohn, J. et Pakes, A. (1999) 'Voluntary Export Restraints on automobiles : evaluating a trade policy', *American Economic Review* 89, 3 : 400-430.

Bhagwati, J. (1991) *The World Trading System at Risk*, Cambridge, MA : MIT Press.

Bhattacharjea, A. (2006) 'The Case for a Multilateral Agreement on Competition Policy : A Developing Country Perspective', *Journal of International Economic Law* 9, 2 : 293-323.

Blackhurst, R. et Hartridge, D. (2004) 'Improving the capacity of WTO institutions to fulfill their mandate,' *Journal of International Economic Law* 7, 3 : 705-716.

Blackhurst, R., Enders, A. et François, J. F. (1995) 'The Uruguay Round and Market Access : Opportunities and Challenges for Developing Countries', dans Martin, W. et Winters, L. A. (éds) *The Uruguay Round and the Developing Economies*, World Bank Discussion Paper No. 307, Washington, D.C. : Banque mondiale. pp. 97-116.

Blanchard, O. (2005) 'European Unemployment : the Evolution of Facts and Ideas', *NBER Working Paper* 11750, Cambridge, MA : National Bureau of Economic Research.

Bode, M. et Budzinski, O (2005) 'Competing Ways Towards International Antitrust : the WTO versus the ICN', *Marburg Papers on Economics* 03-2005, Philipps-University Marburg.

Bollerslev, T. (1986) 'Generalized autoregressive conditional heteroskedasticity', *Journal of Econometrics* 31, 3 : 307-327.

Bown, C. P. (2002) 'The Economics of Trade Disputes, the GATT's Article XXIII, and the WTO's Dispute Settlement Understanding', *Economics and Politics* 14, 3 : 283-322.

— (2004a) 'On the Economic Success of GATT/WTO Dispute Settlement', *Review of Economics and Statistics* 86, 3 : 811-823.

— (2004b) 'Trade disputes and the implementation of protection under the GATT : an empirical assessment', *Journal of International Economics* 62 : 263-294.

— (2005a) 'Participation in WTO Dispute Settlement : Complainants, Interested Parties, and Free Riders', *World Bank Economic Review* 19, 2 : 287-310.

— (2005b) 'Trade Remedies and World Trade Organization Dispute Settlement : Why Are So Few Challenged ?', *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3540, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Bown, C. P. et Hoekman, B. M. (2005) 'WTO Dispute Settlement and the Missing Developing Country Cases : Engaging the Private Sector', *Journal of International Economic Law* 8, 4 : 861-890.

— (2007) 'Making trade agreements relevant for poor countries : why dispute settlement is not enough', *Brookings Institution Working Paper 2007-05*, Washington, D.C : The Brookings Institution.

Breda dos Santos, N., Farias, R. et Cunha, R. (2005) 'Generalized System of Preferences in General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization : History and Current Issues', *Journal of World Trade* 39, 4 : 637-670.

Brenton, P. (2003) 'Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System : The Current Impact of European Union Preferences under "Everything But Arms"', *Journal of World Trade* 37, 3 : 623-646.

Brenton, P. et Manchin, M. (2003) 'Making EU Trade Agreements Work : The Role of Rules of Origin', *World Economy* 26, 5 : 755-769.

Breuss, F. (2004) 'WTO Dispute Settlement : An Economic Analysis of Four EU-US Mine Trade Wars', *Journal of Industry, Competition and Trade* 4, 4 : 275-315.

Broda, C., Limão, N. et Weinstein, D. (2006) 'Optimal tariffs : the evidence', *NBER Working Paper* No 12033, Washington, D.C. : National Bureau of Economic Research.

Bronckers, M. et van den Broek, N. (2005) 'Financial Compensation in the WTO : Improving the Remedies of WTO Dispute Settlement', *Journal of International Economic Law* 8, 1 : 101-126.

Brown, D. K. (2001) 'Labor Standards : Where Do They Belong on the International Trade Agenda ?', *Journal of Economic Perspectives* 15, 3 : 89-112.

Brown, W. (1950) *The United States and the Restoration of World Trade*, Washington, D.C. : The Brookings Institutions.

Bureau international du travail (BIT) et Organisation mondiale du commerce (OMC) (2007) *Commerce et emploi : un défi pour la recherche en matière de politiques*, Genève : OMC.

Bureau, J.-C. et Gallezot, J. (2004) « Évaluation de l'utilisation et des motifs de sous-utilisation des préférences dans une sélection de pays moins avancés », document présenté à l'OCDE lors de la 53ème session du Groupe de travail mixte sur l'agriculture et les échanges, COM/AGR/TD/WP(2004)12/REV2, 21 et 22 octobre 2004, Paris : OCDE.

Busch, M. L. (2000) 'Democracy, Consultation, and the Paneling of Disputes under GATT', *Journal of Conflict Resolution* 44, 4 : 425-446.

Busch, M. L. et Reinhardt, E. (2000) 'Bargaining in the Shadow of the Law : Early Settlement in GATT/WTO Disputes', *Fordham International Law Journal* 24, 1-2 : 158-172.

— (2003) 'Developing Countries and General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization Dispute Settlement', *Journal of World Trade* 37, 4 : 719-735.

— (2006) 'Three's a Crowd : Third Parties and WTO Dispute Settlement', *World Politics* : forthcoming.

Bütler, M. et Hauser, H. (2000) 'The WTO Dispute Settlement Mechanism : A First Assessment from an Economic Perspective', *Journal of Law, Economics, & Organization* 16, 2 : 503-533.

Cadot, O., Esteovadeordal, A. et Eisenmann, A. S. (2005) 'Rules of Origin as Export Subsidies', *CEPR Discussion Paper* No. 4999.

Cameron, R. E. (1993) *A Concise Economic History of the World : From Paleolithic Times to the Present*, 2nd ed., New York, NY : Oxford University Press.

Candau F. et Jean, S. (2005) 'What Are EU Trade Preferences Worth for Sub-Saharan Africa and Other Developing Countries ?', CEPII, *Working Paper* No. 2005-19, Paris : CEPII.

Candau F., Fontagné, L. et Jean, S. (2004) 'The utilisation rate of preferences in the EU', document présenté à l'occasion de la 7ème Global Economic Analysis Conference, 17-19 juin 2004, Washington, D.C.

Charnovitz, S. (2001) 'Rethinking WTO Trade Sanctions', *American Journal of International Law* 95, 4 : 792-831.

— (2002a) 'Triangulating the World Trade Organization', *American Journal of International Law* 96, 1 : 28-55.

— (2002b) 'The WTO's Problematic "Last Resort" against Non-Compliance', *Aussenwirtschaft*, 57, 4 : 409-440.

Chase, K. (2006) 'Multilateralism Compromised : the Mysterious Origin of GATT Article XXIV' *World Trade Review* 5, 1 : 1-30.

Chayes, A. et Chayes, A. H. (1993) *The New Sovereignty*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press.

Checkel, J. (éd.) (2007) *International Institutions and Socialization in Europe,* Cambridge, U.K. : Cambridge University Press.

Clarke, J. et Evenett, S. J. (2003) 'A multilateral framework for competition policy ?' dans Suisse, Département fédéral de l'économie et Simon Evenett, *The Singapore Issues and the World Trading System : the Road to Cancun and Beyond*, Berne : Département fédéral de l'économie.

Clemens, M. A. et Williamson, J. G. (2001) 'Why the tariff-growth correlation changed after 1950', document manuscrit, Harvard : Harvard University.

Cline, W. R. (1982) 'Can the East Asian Model of Development Be Generalized ?', *World Development* 10, 2 : 81-90.

Collier, P. (2006) 'Why the WTO is Deadlocked : And What Can Be Done About It', *The World Economy* : 1423-1449.

Commission des droits de propriété intellectuelle (CIPR) (2002) *Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy*, Londres : CIPR.

Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce (1952) *La libération des échanges commerciaux.*

— (1957) *Commerce international en 1956.*

Commission tarifaire des États-Unis (1948) 'United States Import Duties (1948)', *Miscellaneous Series* TC1.10 :Im7/4/1948, Washington, D.C.

— (1949) 'Operation of the Trade Agreements Program, June 1934 to April 1948, Report No. 160', Washington, D.C.

— (1953) 'Effect of the Trade Agreement Concessions on United States Tariff Levels based on Imports in 1952', Washington, D.C.

Conconi, P. et Perroni, C. (2002) 'Issue Linkage and Issue Tie-in in Multilateral Negotiations', *Journal of International Economics* 57 : 423-447.

— (2005) 'Special and Differential Trade Regimes', document ronéotypé.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (1968) *Évaluation des effets des Négociations Kennedy sur les obstacles tarifaires*, Genève : CNUCED.

— (1982) *Assessment of the results of the multilateral trade negotiations*, Genève : CNUCED.

— (1996) *The TRIPS Agreement and Developing Nations*, Genève : CNUCED.

— (1999) 'Quantifying the benefits obtained by developing countries from the Generalized System of Preferences', Note du Secrétariat de la CNUCED, UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.52, Genève : CNUCED.

— (2005) "Liste des pays bénéficiaires du Système généralisé de préférences", UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.62/Rev.1, Genève : CNUCED.

Cooper, R. N. (1972) 'The European Community's System of Generalized Tariff Preferences : A Critique', *Journal of Development Studies* 8, 4 : 79-94.

Copeland, B. R. et Taylor, M.S. (2003) *Trade and the Environment : Theory and Evidence*, Princeton et Oxford : Princeton University Press.

Corden, W. M. (1974) *Trade policy and economic welfare*, Oxford : Clarendon Press.

Corrales-Leal, W. (2005) 'A Situational Approach to the Doha-Mandated Negotiations on Special and Differential Treatment', document ronéotypé, Genève : Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD).

Cottier, T. (1992) 'Intellectual Property in International Trade Law and Policy : The GATT Connection', *Aussenwirtschaft* 47, 1 : 79-105.

— (2006) 'From Progressive Liberalization to Progressive Regulation in WTO Law', *Journal of International Economic Law* 9, 4 : 779-821.

Cox, R. et Jacobson, H. (1973) *The Anatomy of Influence : Decision-making in International Organization,* New Haven, NJ : Yale University Press.

Croome, J. (1995) *Reshaping the World Trading System*, Genève : Organisation mondiale du commerce.

Curtis, T. B. et Vastine, J. R. (1971) *The Kennedy Round and the Future of American Trade*, New York : Praeger Publishers.

Curzon, G. (1965) *Multilateral Trade Diplomacy*, Londres : Michael Joseph.

Danahar, K. (éd.) (1994) *50 Years is Enough – The case against the World Bank and the International Monetary Fund*, Washington, D.C. : South End Press.

Davey, W. J. (2001) 'Has the WTO Dispute Settlement System Exceeded Its Authority ? A Consideration of Deference Shown by the System to Member Government Decisions and Its Use of Issue-Avoidance Techniques', *Journal of International Economic Law* 4, 1 : 79-110.

— (2002) 'A Permanent Panel Body for WTO Dispute Settlement : Desirable or Practical ?', dans Kennedy D. L. M. et Southwick, J. D. (éds) (2002) *The Political Economy of International Trade Law : Essays in Honour of Professor Robert E. Hudec*, Cambridge : Cambridge University Press. pp. 496-527.

— (2005a) 'Evaluating WTO Dispute Settlement : What Results Have Been Achieved through Consultations and Implementation of Panel Reports ?', document présenté à l'occasion de la Conférence "WTO at 10", Tokyo, Japon, 25 octobre 2005.

— (2005b) 'The Sutherland Report on Dispute Settlement : A Comment', *Journal of International Economic Law* 8, 2 : 321-328.

De Ferranti, D., Perry, P., Lederman, D. et Maloney, W. (2002) *From natural resources to the knowledge economy - trade and job quality*, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Deardorff, A. (1998) 'Should Patent Protection Be Extended to All Developing Countries ?' *The World Economy* 13 décembre 1990, pp. 497-507 ; réimprimé dans Stern, R. M. (éd.) *The Multilateral Trading System : Analysis and Options for Change*, Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1993 ; réimprimé dans Robert Howse (éd.) *The World Trading System*, Routledge Press.

Deardorff, A. et Stern, R. (1982) 'Economic Effects of the Tokyo Round', *Southern Economic Journal*, January.

— (2005) 'A centennial of anti-dumping legislation and implementation : introduction and overview', *The World Economy* 28, 5 : 633-640.

Département d'État des États-Unis (1948) ''The United States reciprocal trade agreements program and the proposed International Trade Organization', Department of State Bulletin, Vol. XVIII *No. 455, Publication 3094*, 21 mars 1948.

Département du commerce des États-Unis (1958) 'The role of the United States Tariff and the effects of changes in duty rates', Politique de commerce extérieur. Recueil de documents sur la politique de commerce extérieur des États-Unis établi par les membres du personnel à l'intention de la Sous-Commission de la politique de commerce extérieur de la Commission des voies et moyens, Washington, D.C. p. 216.

— (1982) *The Tokyo Round Results : A Descriptive Summary*, Washington, D.C.

Département du Trésor des États-Unis (1960) '1959 Report of the Secretary of the Treasury', Washington, D.C.

Destler, I. M. (1996) *American Trade Politics*, Washington, D.C. : Institute for International Economics.

Diebold, W. (1952) *The End of the ITO*, Princeton : Princeton University Press.

Dobson, W. et Jacquet, P. (1998) *Financial services liberalization in the WTO*, Washington, D.C. : Institute for International Economics.

Documentation française (1948) « La France et les accords tarifaires de Genève », *Notes documentaires et études* n° 780 (13 décembre 1947), p.12.

Downs, G. W., Rocke, D. M. et Barsoom, P. N. (1996) 'Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation ?', *International Organization* 50, 3 : 379-406.

Dunoff, J. L. et Trachtman, J. P. (1999) 'Economic Analysis of International Law', *Yale Journal of International Law* 24, 1 : 1-59.

Duran, P. et Sokol, J. B. (2005) 'Policy and Operational Lessons Learned from Eight Country Case Studies', dans De Wulf, L. et Sokol, J. B. (éds) (2005) *Customs Modernization Handbook*, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Durling, J. et Hardin, D. (2005) 'Amicus curiae participation in WTO dispute settlement : reflections on the past decade', dans Yerxa, R. et Wilson, B. (éds) *Key Issues in WTO Dispute Settlement – The first ten years*, Cambridge : Cambridge University Press. pp. 221-231.

Durling, J. P. (2003) 'Deference, But Only When Due : WTO Review of Anti-Dumping Measures' *Journal of International Economic Law* 6, 1 : 125-153.

Ehlermann, C. et Ehring, L. (2002) 'WTO Dispute Settlement and Competition Law', European University Institute Florence, *Policy Paper* 02/12.

— (2005) 'Decision Making in the World Trade Organization : Is the Consensus Practice of the World Trade Organization Adequate for Making, Revising and Implementing Rules on International Trade ?', *Journal of International Economic Law* 8, 1 : 51-75.

Elsig, M. (2007) 'The World Trade Organization's Legitimacy Crisis : What Does The Beast Look Like ?', *Journal of World Trade*, à paraître.

Engle, R. (1982) 'Autoregressive conditional heteroskedasticity with estimates of the variance of United Kingdom inflation', *Econometrica,* 50, 4 : 987-1007.

Essermann, S. et Howse, R. (2003) 'The WTO on Trial', *Foreign Affairs* 82, 1 : 130-140.

Estevadeordal, A. (2000) 'Negotiating preferential market access : the case of the North American Free Trade Agreement', *Journal of World Trade* 34, 1 : 141-166.

Ethier, W. J. (1998) 'Regionalism in a Multilateral World', *Journal of Political Economy* 106 : 1214-45.

— (2001) 'Punishments and Dispute Settlement in Trade Agreement', Penn Institute for Economic Research (PIER) *Working Paper* 01-021, Philadelphia, PA : University of Pennsylvania.

— (2004) 'Trade Policies Based on Political Externalities : An Exploration', Penn Institute for Economic Research (PIER) *Working Paper* 04-006, Philadelphia, PA : University of Pennsylvania.

European News Agency (1975) *The Tokyo-Round : Trade Issues at Stake*, Volume II, Bruxelles : European News Agency.

— (1979) *The Tokyo-Round : Trade Issues at Stake*, Bruxelles : European News Agency.

— (1986) *Reagan Round : Issues at Stake*, Bruxelles : European News Agency.

Evenett, S. J. (2005) 'Special and Differential Treatment : Thinking Outside the Box', Rapport du Forum mondial sur le commerce organisé par l'OCDE à Bridgetown, Barbade, 28 et 29 juin 2005.

Evenett, S. J., Gage, J. et Kennett, M. (2004) 'WTO membership and market access : evidence from the accessions of Bulgaria and Ecuador', document ronéotypé.

Evenett, S. J., Levenstein, M. et Suslow, V. (2001) 'International cartel enforcement : lessons from the 1990s', *The World Economy* 24, 9 : 1221-45.

Fédération internationale de l'industrie du médicament (IFPMA) (2003) 'Accelerating innovative pharmaceutical research and development in China : A case study', Genève : IFPMA.

Feenstra, R., Markusen, J. et Rose, A. K., (2001) 'Using the gravity model equation to differentiate among alternative theories of trade', *Canadian Journal of Economics* 34, 2 : 430-447.

Felbermayr, G. J. et Kohler, W. (2005) 'Exploring the intensive and extensive margins of world trade', Tübingen University, document manuscrit non publié.

Finger, J. M. et Laird, S. (1987) 'Protection in Developed and Developing Countries – An Overview', *Journal of World Trade Law* 21, 6 : 9-23.

Finger, J. M. et Nogués, J. J. (2006) *Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization : Fighting Fire with Fire,* Palgrave MacMillan.

Finger, J. M. et Schuler, P. (2000) 'Implementation of Uruguay Round Commitments : The Development Challenge', *World Economy* 23, 4 : 511-525.

Fink, C. et Maskus, K. E. (2005) 'Why We Study Intellectual Property Rights and What We Have Learned' dans Fink, C. et Maskus, K. (éds) *Intellectual Property and Development – Lessons from Recent Economic Research,* Washington, D.C. : Banque mondiale.

Fink, C. et Molinuevo, M. (2007) 'East Asian Free Trade Agreements in Services : Roaring Tigers or Timid Pandas ?', document ronéotypé, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Fonds monétaire international (2003) « Compensation des pertes dues à l'érosion des préférences – Note des questions soulevées par les pays en développement dans le Cycle de Doha », communication du Fonds monétaire international à l'OMC, document de l'OMC WT/TF/COH/14, Genève : OMC.

Fonds monétaire international (FMI) et Banque mondiale (2006) « Programme de Doha pour le développement et aide à la facilitation des échanges », rapport d'étape en vue de la réunion du 18 septembre 2006 du Comité du développement (Comité ministériel conjoint des Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds sur le transfert de ressources réelles aux pays en développement), document DC2006-0013, Washington, D.C. : FMI et Banque mondiale.

Footer, M. E. (2001) 'Developing Country Practice in the Matter of WTO Dispute Settlement', *Journal of World Trade* 35, 1 : 55-98.

Foreman-Peck, J. (1995) *A History of the World Economy : International Economic Relations Since 1850*, 2nd ed., New York, NY : Harvester Wheatsheaf.

Foroutan, F. (1998) 'Does Membership in a Regional Preferential Trade Arrangement Make a Country More or Less Protectionist ?', *World-Economy* 21, 3 : 305-35.

Frank, I. (1987) 'Import quotas, the balance-of-payments and the GATT', *The World Economy* 10 : 3, 307-317.

Frankel, J. A. et Wei, S. J. (1993) 'Trading Blocs and Currency Blocs', *NBER Working Paper* No. 4335.

— (1995) 'Open Regionalism in a World of Continental Trading Blocs' *NBER Working Paper* No. 5272, Cambridge MA : National Bureau of Economic Research.

Frankel, J. et Rose, A. K. (2002) 'An estimate of the effect of common currencies on trade and income', *The Quarterly Journal of Economics* 117, 2 : 437-466.

Frankel, J. A. (1997) *Regional Trading Blocs in the World Economic System,* Washington, D.C. : Institute for International Economics.

Gallaway, M. P., Blonigen, B. A. et Flynn, J. E. (1999) 'Welfare costs of US antidumping and countervailing duty laws', *Journal of International Economics* 49, 2 : 211-244.

Gardner, R. N. (1969) *Sterling -Dollar Diplomacy*, Oxford : Oxford University Press. pp. 348-361.

GATT (1947) 'Listes de concessions tarifaires (en deux volumes)', Copie n° 503, Genève, octobre. Genève : GATT.

— (1950) « L'offensive pour la libération des échanges : rapport sur l'application de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce entre le mois de janvier 1948 et le mois d'août 1949 », Genève : GATT.

— (1954) *Le commerce international en 1954*, Rapport annuel général, Genève : GATT.

— (1956) *Le commerce international en 1956*, Genève : GATT.

— (1958) « L'évolution du commerce international : rapport établi par un groupe d'experts / présidé par Gottfried Haberler », Genève : GATT.

— (1962) « Protocole à l'Accord général reprenant les résultats de la Conférence tarifaire de 1960-61 », 16 juillet 1962, Genève : GATT.

— (1967) « Négociations commerciales du GATT – Bref aperçu des résultats », Communiqué de presse GATT/992, 30 juin 1967, Genève : GATT.

— (1979) Trente-cinquième session des Parties Contractantes, résumé de la troisième réunion, 28 novembre, SR.35/3 et Corr.1 et 2, Genève : GATT.

— (1980) « Les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round », volume II, Genève : GATT.

— (1994) « Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay. Accès aux marchés pour les marchandises et les services. Aperçu des résultats », Genève : GATT.

Ghosh, S. et Yamarik, S. (2004) 'Are Regional Trading Arrangements Trade Creating ? : An Application of Extreme Bounds Analysis', *Journal of International Economics* 63, 2 (juillet 2004) : 369-395.

Goldstein, J. (1993) 'Creating the GATT Rules : Politics, Institutions and American Policy', dans Ruggie, J. (éd.) *Multilateralism Matters : The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York : Columbia University.

Goldstein, J., Rivers, D. et Tomz, M. (2005) 'Membership has Its privileges : the impact of GATT on international trade', document ronéotypé. Department of Political Science. Stanford University.

Golt, S. (1978) *Developing Countries in the GATT System*, Londres : Trade Policy Research Centre.

Granger, C. et Siroën, J.-M. (2006) 'Core Labour Standards in Trade Agreements : From Multilateralism to Bilateralism', *Journal of World Trade* 40, 5 : 813-836.

Greenaway D. et Kneller, R. (2004) 'Industry Differences in the Effect of Export Market Entry : Learning by Exporting ?', *University of Nottingham Working Paper* No. 2004/33.

Greenwald, J. (2003) 'WTO Dispute Settlement : An Exercise in Trade Law Legislation ?', *Journal of International Economic Law* 6, 1 : 113-124.

Gros, D. (1987) 'A Note on the Optimal Tariff, Retaliation and the Welfare Loss from Tariff Wars in a Framework with Intra-industry Trade', *Journal of International Economics* 23, 3-4 : 357-367.

Grossman, G. (1990) 'Promoting new industrial activities : A survey of recent arguments and evidence', *OECD Economic Studies* No. 14, Paris : OCDE.

Grossman, G. M. et Helpman, E. (1995) 'The Politics of Free Trade Agreements', *American Economic Review* 85, 4 : 667-690.

Guzman, A. T. (2002) 'The Political Economy of Litigation and Settlement at the WTO', *Public Law Research Paper* No. 98, Berkeley, California : University of California at Berkeley.

Guzman, A. T. et Simmons, B. A. (2002) 'To Settle or Empanel ? An Empirical Analysis of Litigation and Settlement at the World Trade Organization', *Journal of Legal Studies* 31, 1 : S205-S235.

— (2005) 'Power Plays and Capacity Constraints : The Selection of Defendants in World Trade Organization Disputes', *Journal of Legal Studies* 34, 2 : 557-598.

Hamilton, C. B., de Melo, J. et Winters, L. A. (1992) 'Who wins and who loses from Voluntary Export Restraints ? The case of footwear', *The World Bank Research Observer* 7, 1 : 17-33.

Hamza, M. A.-B. (1981) 'Review of the preferential arrangements established under the GATT Protocol relating to Trade Negotiations among Developing Countries', Conférence des Nations Unies sur le commmerce et le développement (CNUCED), document TD/B/C.7/49, Commission permanente de la coopération économique entre pays en développement, Genève : CNUCED.

Hathaway, D. E. et Ingco, M. D. (1996) Agricultural liberalization and the Uruguay Round, dans Martin, W. et Winters, L.A. (1996) (éds) *The Uruguay Round and the developing countries*, Washington, D.C. : World Bank, published by Cambridge University Press.

Hausman, R. et Rodrik, D. (2003) 'Economic development as self-discovery', *Journal of Development Economics* 72, 2 : 603-633.

Hawkins, D. G., Lake, D., Nielson, D. L. et Tierney, M. J. (éds) (2006) *Delegation and Agency in International Organizations,* Cambridge, Royaume-Uni. Cambridge University Press.

Helleiner, G. K. (éd.) (2002) *Non-Traditional Export Promotion in Africa – Experience and Issues*, The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER) Helsinki, New York : Palgrave.

Helpman, E., Melitz, M. et Rubinstein, Y. (2006) 'Trading partners and trading volumes', document manuscrit non publié.

Hemming, M. F. W., Miles, C. M. et Ray, G. F. (1959) 'A Statistical Summary of the Extent of Import Control in the United Kingdom Since the War', *The Review of Economic Studies* 26, 2 : 75-109.

Hermann, R., Burger, K. et Smit, H. P. (1989) 'Commodity Policy : Price Stabilization Versus Financing', dans Winters, L. A. et Sapsford, D. (éds) (1989) *Primary Commodity Prices : Economic Models and Policy*, Cambridge : Cambridge University Press. pp. 240-290.

Hilf, M. (2001) 'Power, Rules and Principles : Which Orientation for WTO/GATT Law ?', *Journal of International Economic Law* 4, 1 : 111-130.

Hindley, B. (1987) 'GATT Safeguards and Voluntary Export Restraints : What Are the Interests of Developing Countries ?', *World Bank Economic Review* 1, 4 : 689-705.

Hippler Bello, J. (1996) 'The WTO Dispute Settlement Understanding : Less is More', *American Journal of International Law* 90, 3 : 416-418.

Hippler Bello, J. et Holmer, A. F. (1990) 'The Heart of the 1988 Trade Act : A Legislative History of the Amendments to Section 301', dans Bhagwati, J. et Patrick, H. T. (éds) (1990) *Aggressive Unilateralism : America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, Ann Arbor : University of Michigan Press. pp. 49-89.

Hoda, A. (2001) *Tariff negotiations and renegotiations under the GATT and the WTO, procedures and practices*, Genève : Organisation mondiale du commerce, publié par Cambridge University Press.

Hoekman, B. (1996) 'Assessing the General Agreement on Trade in Services', dans Martin, W. et L.A. Winters (1996) (éds) *The Uruguay Round and the developing countries*, Washington, D.C. : Banque mondiale, publié par Cambridge University Press.

— (2002) 'Strengthening the Global Trade Architecture for Development : The Post-Doha Agenda', *World Trade Review* 1, 1 : 23-45.

— (2005) 'Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO : Beyond Special and Differential Treatment', *Journal of International Economic Law* 8, 2 : 405-424.

Hoekman, B. et Kosteki, M. (2001) *The Political Economy of The World Trading System*, Oxford University Press.

Hoekman, B. et Özden, C. (2005) 'Trade Preferences and Differential Treatment of Developing Countries : A Selective Survey', *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3566, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Hoekman, B. et Saggi, K. (2003) 'Trading Market Access for Competition Policy Enforcement', *CEPR Discussion Paper* No. 4110.

— (2004) 'International Co-operation on Domestic Policies : Lessons From the WTO Competition Debate', *CEPR Discussion Paper* No. 4693.

Hoekman, B. M. et Mavroidis, P. C. (2000) 'WTO Dispute Settlement, Transparency and Surveillance', *World Economy* 23, 4 : 527-542.

Hoekman, B. M., Maskus, K. E. et Saggi, K. (2004) 'Transfer of Technology to Developing Countries : Unilateral and Multilateral Policy Options', *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3332, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Hoekman, B., Martin, W. et Primo Braga, C. A. (2006) 'Preference Erosion : The Terms of the Debate', dans Newfarmer, R. (éd.) (2006) *Trade, Doha, and Development : A Window into the Issues*, Washington, D.C. : Banque mondiale. pp. 333-343.

Hoekman, B., Michalopoulos, C. et Winters, L. A. (2004) 'Special and Differential Treatment of Developing Countries in the WTO : Moving Forward after Cancún', *The World Economy* 27, 4 : 481-506.

Holmes, P., Rollo, J. et Young, A. R. (2003) 'Emerging Trends in WTO Dispute Settlement : Back to the GATT ?', *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3133, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Horlick, G. (2002) 'Problems with the Compliance Structure of the WTO Dispute Resolution Process', dans Kennedy, D. et Southwick, J. (éds) (2002) *The Political Economy of International Trade Law – Essays in Honour of Robert E. Hudec*, Cambridge : Cambridge University Press. pp. 636-645.

Horn, H. et Mavroidis, P. C. (1999) 'Remedies in the WTO Dispute Settlement System and Developing Country Interests', document ronéotypé.

— (2006a) 'The WTO Dispute Settlement System 1995-2004 : Some descriptive statistics', document ronéotypé.

— (2006b) 'The WTO Dispute Settlement Data Set : User's Guide Version 1.0', document ronéotypé.

Horn, H., Maggi, G. et Staiger, R. W. (2006) 'The GATT/WTO as an Incomplete Contract', *NBER Working Paper No. W12745*.

Horn, H., Nordström, H. et Mavroidis, P. C. (1999) 'Is the Use of the WTO Dispute Settlement System Biased ?', *CEPR Discussion Paper* 2340, Londres : Centre for Economic Policy Research.

Howse, R. (2002) 'From Politics to Technocracy – and Back Again : the Fate of the Multilateral Trading System', *American Journal of International Law* 96, 1 : 94-117.

Howse, R. et Staiger, R. W. (2006) 'United States - Anti-Dumping Act of 1916 (Original Complaint by the European Communities) - Recourse to Arbitration by the United States under 22.6 of the DSU, WT/DS136/ARB, 24 February 2004 : A Legal and Economic Analysis', dans Horn et Mavroidis (2006) (éds) *The WTO Case Law of 2003*, The American Law Institute Reporters' Studies, Cambridge : Cambridge University Press. pp. 254-279.

Hudec, R. E. (1975) *The GATT legal system and world trade diplomacy*, New-York : Praeger.

— (1980) 'GATT Dispute Settlement after the Tokyo Round : An Unfinished Business', *Cornell International Law Journal* 13 : 145-204.

— (1987) *Developing Countries in the GATT Legal System*, Aldershot, Hampshire : Gower Publishing.

— (1990) *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, 2nd edition, Salem, New Hampshire : Butterworth Legal Publishers.

— (1993) *Enforcing International Trade Law : The Evolution of the Modern GATT Legal System*, Salem, New Hampshire : Butterworth Legal Publishers.

— (2002) 'The Adequacy of WTO Dispute Settlement Remedies : A Developing Country Perspective', dans Hoekman, B., Mattoo, A. et English, P. (2002) *Development, Trade, and the WTO*, Washington, D.C. : Banque mondiale : 81-91.

Iida, K. (2004) 'Is WTO Dispute Settlement Effective ?', *Global Governance* 10 : 207-225.

Inama, S. (2003) 'Trade Preferences and the World Trade Organization Negotiations on Market Access', *Journal of World Trade* 37, 5 : 959-976.

Irwin, D. (1993) 'Multilateral and Bilateral Trade Policies in the Word Trading System : An Historical Perspective', dans J. de Melo et A. Panagariya (éds) *New Dimensions in Regional Integration*, Londres, CEPR.

— (1994) 'The GATT's Contribution to Economic Recovery in Post-War Western Europe', *NBER Working Paper* 4944.

— (1995) 'The GATT's contribution to economic recovery in post-war Western Europe' dans Eichengreen, B (éd.) *Europe's Postwar Recovery,* Cambridge : Cambridge University Press.

— (1996) *Against the Tide : An Intellectual History of Free Trade*, Princeton : University Press.

Jackson, J. (1967) 'The Puzzle of GATT', *Journal of World Trade Law* 1, 2 : 131-161.

— (1969) *World Trade and the Law of GATT*, Indianapolis, Kansas City and New York : The Bobby-Merrill Company.

— (1997) *The world trading system, law and policy of international economic relations*, 2nd edition, Cambridge, Mass. : MIT Press.

— (1998) 'Dispute Settlement in the WTO : Policy and Jurisprudential Considerations', University of Michigan Research Seminar in International Economics (RSIE) *Discussion Paper* No. 419, Ann Arbor, Michigan : University of Michigan. Adresse consultée : http ://www.spp.umich.edu/rsie/workingpapers/wp.html.

— (2002) 'Afterword : The Linkage Problem – Comments on Five Texts', *The American Journal of International Law* 96,1 : 118-125.

— (2004) 'International Law Status of WTO Dispute Settlement Reports : Obligation to Comply or Option to "Buy out" ?', *American Journal of International Law* 98, 1 : 109-125.

— (2005) 'The Changing Fundamentals of International Law and Ten Years of the WTO', *Journal of International Economic Law* 8, 1 : 3-15.

— (2006) *Sovereignty, the WTO, and Changing Fundamentals of International Law*, Cambridge : Cambridge University Press.

Jackson, J. H., Davey, W. J. et Sykes, A. O. (1995) *Legal Problems of International Economic Relations : Cases, Materials and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*, 3rd edition, St. Paul, Minn. : West Publishing.

Jaffe, A. B., Peterson, S. R., Portney, P. R. et Stavins, R. (1995) 'Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing : What Does the Evidence Tell Us ?', *Journal of Economic Literature* 33, 1 : 132-163.

Johnson, H. G. (1967) *Economic policies towards less developed countries*, New York : Praeger.

Karacaovali, B. et Limão, N. (2005) 'The Clash of Liberalization : Preferential versus Multilateral Trade Liberalization in the European Union', *The World Bank, policy Research Working Papers* Series, N. 3493.

Keck, A. (2004) 'WTO Dispute Settlement : What Role for Economic Analysis ?', *Journal of Industry, Competition and Trade* 4, 4 : 365-371.

Keck, A. et Low, P. (2004) 'Special and Differential Treatment in the WTO : Why, When and How ?', *Staff Working Paper ERSD*-2004-03, Organisation mondiale du commerce (OMC), Genève ; également publié dans Evenett, S. et Hoekman, B. (éds) (2005) *Economic Development and Multilateral Trade Co-operation*, Palgrave/McMillan et Banque mondiale, Washington, D.C. pp. 147-188.

Keck, A. et Priyadarshi, S. (2005) 'Special and Differential Treatment : Options for Reform', dans Fortescue, D., Fraser, M. et Robinson, S. (éd.) (2005) *The World Trade Brief : The 6th WTO Ministerial Conference*, Haymarket Publishing, Londres. pp. 55-57.

Keck, A., Malashevich, B. et Gray, I. (2006) 'A "Probabilistic" Approach to the Use of Econometric Models in Sunset Reviews', *Staff Working Paper* ERSD-2006-01, Genève : OMC.

Kemp, M. C. et Wan, H. (1976) 'An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions', *Journal of International Economics* 6, 1 : 95.98.

— (1986) 'The Comparison of Second-Best Equilibria : the Case of Customs Unions', *Zeitschrift für Nationalökonomie* Supplement 5, pp. 161-167.

Kemper, R. (1980) 'The Tokyo Round : Results and Implications for Developing Countries', *World Bank Staff Working Paper 372*, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Keohane, R. O. (1983) 'The Demand for International Regimes' dans Krasner, S. D. (éd.) *International Regimes*, Stanford, Cornell University Press. pp. 141-172.

Keohane, R. O. et Nye, J.S. Jr. (2000) 'The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization : Problems of Democratic Legitimacy', document établi en vue de la conférence "Efficiency, Equity and Legitimacy : The Multilateral Trading System at the Millennium" John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1er et 2 juin 2000.

Kerr, W. A. (2005) 'Special and Differential Treatment : A Mechanism to Promote Development ?', *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy* 6, 2 : 84-94.

Khanna, R. (1991) *International trade in textiles : MFA quotas and a developing exporting country,* Londres : Sage Publications.

Kleen, P. et Page, S. (2005) 'Special and Differential Treatment of Developing Countries in the World Trade Organization', *Global Development Studies* No. 2, Stockholm : Ministère des affaires étrangères, Suède.

Klein, B. (1996) 'Why Hold-Ups Occur : The Self-Enforcing Range of Contractual Relationships' *Economic Inquiry* 34, 3 : 444-463.

Klein, J. I. (1996) 'A Note of Caution With Respect to A WTO Agenda on Competition Policy' présenté au Royal Institute of International Affairs, Chatham House, Londres, 18 novembre 1996.

Kock, K. (1969) *International Trade Policy and the GATT 1947-1967,* Stockholm : Almqvist & Wiksell.

Koekkoek, A. (1989) *Developing Countries and the Uruguay Round : Some Aspects*, Rotterdam : Erasmus Universiteits Drukkerij.

Kokko, A. et Blomstrom, M. (1995) 'Policies to Encourage Inflows of Technology through Foreign Multinationals', *World Development* 23, 3 : 459-468.

Kosteki, M. (1980) 'State Trading by the Advanced and Developing Countries : The Background', *Les Cahiers du CETAI n°* 80-04, HEC.

Krishna, K. et Krueger, A. O. (1995) 'Implementing free trade areas : rules of origin and hidden protection', dans J. Levinsohn, A. Deardorff et R. Stern (éds) *New Directions in Trade Theory*, Ann Arbor : University of Michigan Press.

Krishna, P. (1998) 'Regionalism and Multilateralism : A Political Economy Approach', *Quarterly Journal of Economics* 113, 1 : 227-51.

Krueger, A. O. (1978) *Foreign trade regimes and economic development : liberalization attempts and consequences*, Cambridge, Mass. : Ballinger.

— (1997) 'Free trade agreements versus customs unions', *Journal of Development Economics* 54, 1 : 169-187.

Krugman, P. R. (1987) 'Is Free Trade Passé ?', *Journal of Economic Perspectives* 1, 2 : 131-144.

— (1991) 'The Move to Free Trade Zones', document présenté à l'occasion du symposium parrainé par la Federal Reserve Bank de Kansas City, Policy Implications of Trade and Currency Zones, Jackson Hole, Wyoming, 22-24 août, pp. 7-41.

Kucera, D. et Sarna, R. (2006) 'Trade Union Rights, Democracy, and Exports : A Gravity Model Approach', *Review of International Economics* 14, 5 : 859-882.

Kucik, J. et Reinhardt, E. (2007) 'Does Flexibility Promote Cooperation ? 'Efficient Breach' in the Global Trade Regime'. Document ronéotypé.

Lall, S. (2002) 'Selective policies for export promotion : lessons from the Asian Tigers', dans Helleiner, G. K. (éd.) *Non-traditional export promotion in Africa : Experiences and issues*, Helsinki : United Nations University [publié par Palgrave]. pp. 23-71.

Langhammer, R. et Sapir, A. (1987) *Economic Impact of Generalized Tariff Preferences*, Londres : Trade Policy Research Centre.

Langhammer, R.J. et Lücke, M. (1999) 'WTO accession issues', *The World Economy* 22, 6 : 837-873.

Lanye, Z. (2003) 'The Effects of the WTO Dispute Settlement Panel and Appellate Body Reports', *Temple International & Comparative Law Journal* 17, 1 : 221-236.

Lawrence, R. (2003) *Crimes and Punishments ? Retaliation under the WTO*, Washington, D.C. : Institute of International Economics (IIE).

— (2005) 'Rulemaking Amidst Growing Diversity : A Club-of-Clubs Approach to WTO Reform and New Issue Selection', *Journal of International Economic Law* 9, 4 : 823-835.

Lederman, D. et Özden, C. (2005) 'Geopolitical Interests and Preferential Access to U.S. Markets', *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3531, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Lee, J.-Y et Mansfield, E. (1996) 'Intellectual Property Protection and U.S. Foreign Direct Investment', *Review of Economics and Statistics* 78, 2 : 181-86.

Leibowitz, L. E. (2001) 'Safety Valve or Flash Point ? The Worsening Conflict Between U.S. Trade Laws and WTO Rules', *Briefing Paper* No. 17. Washington, D.C. : Cato Institute.

Leitner, K. et Lester, S. (2006) 'WTO dispute settlement from 1995 to 2005 - a statistical analysis', *Journal of International Economic Law* 9, 1 : 219-231.

Lepan, H.E (1988) 'The Optimal Tariff, Production Lags and Time Consistency', *American Economic Review* 78, 3 : 395-401.

Levenstein, M. et Suslow, V. (2001) 'Private international cartels and their effect on developing countries', document de travail établi pour le Rapport sur le développement dans le monde 2001 de la Banque mondiale, 9 janvier 2001. Adresse consultée (18 mai 2007) : http ://www-unix.oit.umass.edu/ ~maggiel /WDR2001.pdf.

Levy, P. I. (1997) 'A Political Economy Analysis of Free trade Agreements', *American Economic Review* 87 : 4 : 506-19.

Limão, N. (2002) 'Are preferential trade agreements with Non-trade Objectives a stumbling block for Multilateral liberalization ?', University of Maryland, Center for international economics, *Working Paper* No. 02-02.

— (2005) 'Preferential Trade Agreements as Stumbling Blocks for Multilateral Trade Liberalization : Evidence for the U.S', Centre for Economic Policy Research (CEPR) *Discussion Paper* No. 4884, Londres : CEPR.

— (2006) 'Preferential Trade Agreements as Stumbling Blocks for Multilateral Trade liberalization : Evidence for the United State', *American Economic Review* 96, 3 : 896-914.

Limão, N. et Olarreaga, M. (2005) 'Trade Preferences to Small Countries and the Welfare Costs of Lost Multilateral Liberalization', *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3565, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Limão, N. et Saggi, K. (2006) 'Tariff Retaliation versus Financial Compensation in the Enforcement of International Trade Agreements', *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3873, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Limão, N. et Venables, A. J. (2001) 'Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade', *World Bank Economic Review* 15, 3 : 451-479.

Lipsey, R. G. (1957) 'The Theory of Customs Unions : Trade Diversion and Welfare', *Economica* 24, 1 : 40-46.

Little, I., Scitovsky, T. et Scott, M. (1970) *Industry and trade in some developing countries*, Londres : Oxford University Press pour l'OCDE.

Lloyd, P. J. (1979) 'State Trading and the Theory of International Trade', *Les Cahiers du CETAI* n° 79-08, HEC.

Lockhart, J. et Voon, T. (2005) 'Reviewing Appellate Review in the WTO Dispute Settlement System', *Melbourne Journal of International Law* 6, 2 : 474-484.

Low, P. (1993) *Trading free : the GATT and U.S. trade policy*, New York : Twentieth Century Fund Press.

Low, P., Piermartini, R. et Richtering, J. (2005) 'Multilateral Solutions to the Erosion of Non-Reciprocal Preferences in NAMA', *WTO Staff Working Paper* No. ERSD-2005-05, Genève : OMC.

Ludema, R. (1991) 'International Trade Bargaining and the Most-Favoured-Nation Clause', *Economics and Politics*, 3 : 1-20.

Macdougall, D., et Hutt, R. (1954) 'Imperial Preferences : A quantitative analysis', *The Economic Journal* 64, 254 (juin) : 233-257.

Maddison, A. (2001) *The World Economy : A Millennial Perspective*, Paris : OCDE.

Maggi, G. (1999) 'The Role of Multilateral Institutions in International Trade Co-operation', *American Economic Review* 89, 1 : 190-214.

Mansfield, E. D. et Reinhardt, E. (2006) 'International institutions and the volatility of international trade', document manuscrit non publié.

Marceau, G. et Pedersen, P. (1999) 'Is the WTO Open and Transparent', *Journal of World Trade* 33, 1 : 1-49.

Martin, W. et Winters, L.A. (1996) (éds) *The Uruguay Round and the developing countries*, Washington, D.C. : Banque mondiale, publié par Cambridge University Press.

Maskus, K. E. (1997) 'Should core labour standards be imposed through international trade policy ?' *Policy Research Working Paper* 1817, Washington, D.C. : Banque mondiale.

— (2000) *Intellectual Property Rights in the Global Economy*, Washington, D.C. : Institute for International Economics (IIE).

— (2002) 'Regulatory Standards in the WTO : Comparing Intellectual Property Rights with Competition Policy, Environmental Protection and Core Labour Standards', *World Trade Review* 1, 2 : 135-152.

Maskus, K. E. et Yang, G. (2003) 'Intellectual Property Rights, Licensing, and Innovation', *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2973, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Maskus, K.E. et Penubarti, M. (1995) 'How Trade-Related are Intellectual Property Rights ?', *Journal of International Economics* 39 : 227-248.

Mathis, J. H. (2002) *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO : Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, La Haye : T.M.C. Asser Press.

Mattoo, A. (2000) 'Financial Services and the WTO : Liberalization Commitments of the Developing and Transition Economies', *World Economy* 351-86.

Mavroidis, P. C. (2000) 'Remedies in the WTO Legal System : Between a Rock and a Hard Place', *European Journal of International Law* 11, 4 : 763-813.

Mc Laren (2001) 'A theory of Insidious Regionalism', University of Virginia, document ronéotypé.

McClenehan, G. (1991) 'The growth of voluntary export restraints and American foreign economic policy', *Business And Economic History*, Second Series 20 : 180-190.

McCorriston, S. et Maclaren, D. (2002) 'State Trading, the WTO and GATT Article XVII', *The World Economy* 25 : 107-135.

McMillan, J. (1993) 'Does Regional Integration Foster Open Trade ? Economic Theory And GATT's Article XXIV', dans Kym Anderson et Richard Blackhurst (éds) *Regional Integration and the Global Trading System*, Londres : Harvester Wheatsheaf.

McRae, D. (2004) 'What is the Future of WTO Dispute Settlement ?', *Journal of International Economic Law* 7, 1 : 3-21.

Melitz, M. J. (2005) 'When and how should infant industries be protected ?', *Journal of International Economics* 66, 1 : 177-196.

Mercurio, B. (2004) 'Improving Dispute Settlement in the World Trade Organization : The Dispute Settlement Understanding Review - Making it Work ?', *Journal of World Trade* 38, 5 : 795-854.

Merrills, J. G. (2005) *International Dispute Settlement*, Cambridge : Cambridge University Press.

Metzger, S. D. (1964) *Trade Agreements and the Kennedy Round : An Analysis of the Economic, Legal and Political Aspects of the Trade Expansion Act of 1962 and the Prospects for the Kennedy Round of Tariff Negotiations*, Fairfax, Va. : Coiner Publications.

Milthorp, P. (1997) 'Integration of FSU/economies in transition into the World Trade Organization', *Economics in Transition* 5, 1 : 215-223.

Miranda, J. R., Torres, A. et Ruiz, M. (1998) 'The international use of antidumping : 1987-1997', *Journal of World Trade* 32, 5 : 5-71.

Moran, T. (1998) *Foreign Direct Investment and Development*, Washington, D.C. : Institute for International Economics.

Murray, T. (1973) 'How Helpful is the Generalised System of Preferences to Developing Countries ?', *Economic Journal* 83, 330 : 449-55.

Narlikar, A. (2003) *International Trade and Developing Countries : Bargaining Coalitions in the GATT and WTO*, Londres : Routledge. pp. 83-103.

Narlikar, A. et Odell, J. S. (2006) 'The strict distributive strategy for a bargaining coalition : The Like Minded Group in the World Trade Organization, 1998-2001' dans Odell J.S. (éd.) *Negotiating Trade : Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Cambridge : Cambridge University Press. pp. 115-144.

Narlikar, A. et Tussie, D. (2004) 'The G20 at the Cancún Ministerial : Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO', *World Economy* 27, 7 : 947-966.

Neumayer, E. et de Soysa, I. (2006) 'Globalization and the Right to Free Association and Collective Bargaining : An Empirical Analysis', *World Development* 34, 1 : 31-49.

Nishimizu, M et Robinson, S. (1984) 'Trade Policies and Productivity Change in Semi-Industrialized Countries', *Journal of Development Economics* 16 : 177-206.

Nogues, J., Olechowski, A. et Winters, A. L. (1986) 'The Extent of Non-tariff Barriers to Industrial Countries Exports', *World Bank Economic Review* 1 : 181-99.

Noland, M. et Pack, H. (2003) *Industrial Policy in an Era of Globalization : Lessons from Asia*, Washington, D.C. : Institute for International Economics (IIE).

Nordström, H. (2005) 'The cost of WTO litigation, legal aid and small claim procedures', document ronéotypé.

Nordström, H. et Shaffer, G. (2007) 'Access to Justice in the WTO : The Case for a Small Claims Procedure', à paraître : ICTSD.

Nordström, H. et Vaughan, S. (1999) "Commerce et environnement", *Dossiers spéciaux* 4, Genève : OMC.

Ocampo, J. A. et Parra, M. A. (2003) 'The terms of trade for commodities in the twentieth century', *CEPAL Review* 79 : 7-35.

Odell, J. et Eichengreen, B. (1998) 'The United States, the ITO and the WTO : Exit Options, Agent Slack and Presidential Leadership', dans A. O. Kruger (éd.) *The WTO as an International Organization*, Chicago : University of Chicago Press.

Odell, J. S. (2005) 'Chairing a WTO Negotiation', *Journal of International Economic Law* 8, 2 : 425-448.

Odell, J. S. (2006) (éd.) *Negotiating Trade : Developing Countries in the WTO and NAFTA, Cambridge University Press :* chapters 3 and 4.

Odell, J. S. et Sell, S. K. (2006) 'Reframing the Issue : The WTO coalition on intellectual property and public health, 2001', dans Odell, J. S. (éd.) *Negotiating Trade : Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Cambridge : Cambridge University Press. pp. 85-114.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (1999) *Les régimes douaniers après l'Uruguay Round – Bilan et perspectives*, Paris : OCDE.

— (2001) « Intégration régionale : Effets commerciaux et autres effets économiques observés », Groupe de travail du Comité des échanges, TD/TC/WP(2001)19/Rev.1, Paris : OCDE.

— (2003) « Incidence des droits de propriété intellectuelle sur l'investissment direct étranger et le commerce dans les pays en développement », TD/TC/WP(2002)42/FINAL, Paris : OCDE.

Organisation européenne de coopération économique (OECE) (1958) « Union européenne des paiements. Huitième rapport annuel du Comité de direction. Exercice budgétaire 1957-58 », Paris : OECE.

Organisation mondiale du commerce (OMC), (1995a) *Guide des règles et pratiques du GATT : Index analytique, Volume 2,* Genève : OMC.

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

— (1997) « Dossier spécial sur le commerce et la politique de la concurrence », *Rapport annuel de l'OMC pour 1997*, chapitre IV, Genève : OMC.

— (1998) « Japon – Mesures affectant les pellicules et papiers photographiques », rapport du Groupe spécial, WT/DS44/R.

— (2000) « Synopsis des « Questions systémiques » relatives aux accords commerciaux régionaux », Note du Secrétariat, document WT/REG/W/37.

— (2001a) « L'accès aux marchés : une entreprise inachevée – Bilan et perspectives après le Cycle d'Uruguay », *Dossiers spéciaux* n° 6, Genève : OMC.

— (2001b) « Système généralisé de préférences : Analyse préliminaire des schémas SGP de la Quadrilatérale – Note du Secrétariat », document de l'OMC WT/COMTD/W/93, Genève : OMC.

— (2002) « Inventaire des questions relatives aux accords commerciaux régionaux », Note d'information du Secrétariat, document TN/RL/W/8/Rev.1.

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

— (2005) *Rapport sur le commerce mondial 2005*, Genève : OMC.

— (2006a) *Statistiques du commerce international 2006*, Genève : OMC.

— (2006b) « Recommendations de l'équipe spéciale chargée de l'aide pour le commerce », document de l'OMC WT/AFT/1, Genève : OMC.

— (2007) *Manuel sur l'Accord OTC*, Division de l'environnement, Genève : OMC.

Organisation mondiale du commerce (OMC) et Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2002) « Mesures concernant les investissements et liées au commerce et autres prescriptions de résultats : Étude conjointe des Secrétariats de l'OMC et de la CNUCED, documents de l'OMC G/C/W/307 et G/C/W/307/Add.1, Genève : OMC.

Ostry, S. (1997) *The Post-Cold War Trading System*, Chicago : The University of Chicago Press.

Ouin, M. (1959) 'State Trading in Western Europe', *Law and Contemporary Problems* 24, No. 3. State Trading : Part 2, pp. 398-419.

Oyejide, T. A. (1997) 'Africa's Participation in the Post-Uruguay Round World Trading System', *Program for the Study of International Organization(s) (PSIO) Occasional Paper*, document hors série numéro 6, Genève : PSIO.

Özden, C. et Reinhardt, E. (2003) 'The Perversity of Preferences : GSP and Developing Country Trade Policies, 1976-2000', *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2955, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Page, S. (2001) 'Country Classifications and Trade', rapport élaboré pour le Department for International Development, Londres : Overseas Development Institute (ODI).

Page, S., Davenport, M. et Hewitt, A. (1991) *The GATT Uruguay Round : Effects on Developing Countries*, Londres : Overseas Development Institute.

Panagariya, A. (2000a) 'Evaluating the Case for Export Subsidies', *Policy Research Working Paper* No. 2276, Washington, D.C. : Banque mondiale.

— (2000b) 'Preferential Trade Liberalization : The Traditional Theory and New Developments', *Journal of Economic Literature* 38 : 287-331.

Park, Y. D. et Panizzon, M. (2002) 'WTO Dispute Settlement 1995-2001 : A Statistical Analysis', *Journal of International Economic Law* 5, 1 : 221-244.

Paugam, J.-M. et Novel, A.-S. (2005) « Pourquoi et comment différencier les pays en développement à l'OMC ? Options théoriques et solutions pratiques pour les négociations », document ronéotypé, Paris : Institut français des relations internationales (IFRI).

Pauwelyn, J. (2000) 'Enforcement and Countermeasures in the WTO : Rules Are Rules - Toward a More Collective Approach', *American Journal of International Law* 94, 2 : 335-347.

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

— (2006) 'Options for Implementing a Remand Process in WTO Dispute Settlement', document ronéotypé.

Pedersen, P. (2006) 'WTO Decision-Making and Internal Transparency', *World Trade Review* 5, 1 : 103-132.

Petersmann, E.-U. (1997a) 'International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System 1948-1996 : An Introduction', dans Petersmann, E.-U. (1997) (éd.) *International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*, Londres : Kluwer. pp. 3-122.

— (1997b) *The GATT/WTO Dispute Settlement System : International Law, International Organizations and Dispute Settlement*, Londres : Kluwer.

— (1998) 'From the Hobbesian International Law of Coexistence to Modern Integration Law : The WTO Dispute Settlement System', *Journal of International Economic Law* 1, 2 : 175-198.

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

Prebisch, R. (1950) 'Crecimiento, desequilibrio y disparidades : interpretación del proceso de desarrollo', Estudio Económico de América Latina 1949, Santiago, Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

Preeg, E. H. (1970) *Traders and diplomats ; an analysis of the Kennedy round of negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade*, Washington, D.C. : Brookings Institution.

Prowse, S. (2002) 'The Role of International and National Agencies in Trade-related Capacity Building', *The World Economy* 25, 9 : 1235-1261.

Prusa, T. (2005) 'Antidumping : a growing problem in international trade', *The World Economy* 28, 5 : 683-700.

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

Qian, Y. (2000) 'Financial Service liberalization and GATS', dans Claesens, C. et M. Jansen (éds) *The Internationalization of Financial Services*, Banque mondiale et OMC.

Ramírez Robles, E. (2006) « Modèles politiques et quasi juridictionnels de règlement des différents dans les accords de libre-échange de l'Union européenne : s'agit-il d'une tendance ou seulement d'un modèle parmi d'autres ? », Document de travail de l'OMC n° ERSD-2006-09, Genève : OMC.

Ravenhill, J. (2005) 'The New Regionalism', dans J. Ravenhill (éd.) *Global Political Economy* Oxford : Oxford University Press.

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

Reif, T. M. et Florestal, M. (1998) 'Revenge of the *Push-Me, Pull-You* : The Implementation Process Under the WTO Dispute Settlement Understanding', *International Lawyer* 32, 3 : 755-788.

Reinhardt, E. (1996) *Posturing Parliaments : Ratification, Uncertainty, and International Bargaining*, PhD dissertation, New York : Columbia University.

— (1999) 'Aggressive Multilateralism : The Determinants of GATT/WTO Dispute Initiation, 1948-1998', document établi à l'intention de la Conférence annuelle de l'International Studies Association, 17-20 février 1999, Washington, D.C.

— (2001) 'Adjudication without Enforcement in GATT Disputes', *Journal of Conflict Resolution* 45, 2 : 174-195.

Rodriguez-Clare, A. (2005) 'Coordination Failures, Clusters and Microeconomic Interventions', Banque interaméricaine de développement (BID) *Working Paper* No. 544 Washington, D.C. : BID.

Rodrik, D. (1993) 'Taking Trade Policy Seriously : Export Subsidization as a Case Study in Policy Effectiveness', *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper* No. 4567, Cambridge, Mass. : NBER.

— (1998) 'Globalization and Labour, or : If Globalizatino is a Bowl of Cherries, Why are there so many glum faces around the Table ?' dans D. Cohen, A.J. Venables, A. Sapir et R. Baldwin (éds) *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*, Cambridge : Cambridge University Press.

— (2004) 'Industrial Policy for the Twenty-First Century', *Centre for Economic Policy Research (CEPR) Discussion Paper* No. 4767, Londres : CEPR.

Rose, A. K. (2000) 'One money, one market ? The effects of common currencies on international trade', *Economic Policy* 15 : 7-46.

— (2004a) 'Do we really know that the WTO increases trade ?', *American Economic Review* 94, 1 : 98-114.

— (2004b) 'Do WTO members have more liberal trade policy ?', *Journal of International Economics* 63, 2 : 209-235.

— (2005) 'Does the WTO make trade more stable ?', *Open Economies Review* 16, 1 : 7-22.

Roy, M., Marchetti, J. et Lim, H. (2006) 'Services liberalization in the new generation of Preferential Trade Agreements (PTAs) : How much further than the GATS ?', *WTO Staff Working Paper* ERSD-2006-07.

Royaume-Uni (1947) Board of Trade, Report of the President of the Board of Trade to Parliament by Command of His Majesty, *Report on the Geneva Tariff Negotiations*. Cmd 7258, Londres, novembre 1947.

— (1979) *General Agreement on Tariffs and Trade : The Multilateral Trade Negotiations 1973-79*, Londres : Office des publications officielles.

Ryan, M.P. (1998) *Knowledge Diplomacy : Global Competition and the Politics of Intellectual Property*, Washington, D.C. : Brookings Institution Press.

Saha, R. (2005) 'Management of Intellectual Property Rights in India', Patent Facilitating Centre (PFC), New Delhi : PFC. Adresse consultée (6 février 2007) : http ://www.pfc.org.in/workshop/ workshop.pdf.

Sampson, G. P. et Snape, R. H. (1980) 'Effects of the EEC's Variable Import Levies', *Journal of Political Economy* 88, 5 : 1026-1040.

Santana, R. (2005) 'Challenges to the NAMA Negotiations : Finding New Solutions to Old Problems', *Intereconomics* 40, 6 : 311-316.

Sapir, A. (1995) 'Trade Liberalization and the Harmonization of Social Policies : Lessons from European Integration', dans Bhagwati, J. et Hudec, R. (éds) *Fair Trade and Harmonization : Prerequisites for Free Trade ?*, Vol. 1 Economic Analysis, Cambridge, Massachusetts : The MIT Press.

Schmitz, J. (1996) 'The Role Played by Public Enterprises : How Much Does it Differ Across Countries ?', *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 20, 2-15.

Schropp, S. A. B. (2005) 'The Case for Tariff Compensation in WTO Dispute Settlement', *Aussenwirtschaft* 60, 4 : 485-530.

Schwartz, W. F. et Sykes, A. O. (2002) 'The Economic Structure of Renegotiation and Dispute Resolution in the WTO/GATT System', *John M. Olin Law & Economics Working Paper* No. 143, Law School, University of Chicago.

Secrétariat du Commonwealth (1978) *Multilateral Trade Negotiations and Relevant Trends in International Trade Policy*, Londres.

Sek, L. (2002) 'Trade Retaliation : The "Carousel" Approach', US Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, Order Code RS20715, 5 March 2002, Washington, D.C. : CRS.

Setear, J. K. (1997) 'Responses to Breach of a Treaty and Rationalist International Relations Theory : The Rules of Release and Remediation in the Law of Treaties and the Law of State Responsibility' *Virginia Law Review* 83, 1 : 1-126.

Shaffer, G. (2003a) *Defending Interests : Public-Private Partnerships in WTO Litigation,* Washington, D.C. : Brookings Institution Press.

— (2003b) 'How to Make the WTO Dispute Settlement System Work for Developing Countries : Some Proactive Developing Country Strategies', *ICTSD Resource paper* 5 : 1-65, Genève. Adresse consultée (31 mai 2007) : http ://www.ictsd.org/pubs/ictsd_series/resource_papers/DSU_2003.pdf.

— (2005) « Les faiblesses du système de règlement des différends de l'OMC et les améliorations proposées : du point de vue de l'économie et du marché », document établi à l'intention de la conférence « Dix ans d'OMC. Un regard sur l'Organe d'appel », Sao Paulo, Brésil, 16 et 17 mai 2005.

— (2006) 'The Challenges of WTO Law : Strategies for Developing Country Adaptation', *World Trade Review* 5, 2 : 177-198.

Sherman, L.B. (1998) 'Wildly enthusiastic' about the first multilateral agreement on trade in telecommunications services, *Federal communications Law Journal* 51 : 1, 61-110.

Shin, Y. (1999) 'Implementation of the WTO Customs Valuation Agreement in Developing Countries : Issues and Recommendations', *Journal of World Trade* 33, 1 : 125-143.

Singer, H. W. (1950) 'U.S. foreign investment in undeveloped areas, the distribution of gains between investing and borrowing countries', *American Economic Review*, Papers and Proceedings No. 40.

Smarzynska Javorcik, B. (2002) 'Composition of Foreign Direct Investment and Protection of Intellectual Property Rights : Evidence from Transition Economies', *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2786, Washington, D.C. : Banque mondiale.

— (2004) 'Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms ? In Search of Spillovers Through Backward Linkages', *American Economic Review* 94, 3 : 605-626.

Smith, M. (1988) 'The free trade agreement in context : A Canadian perspective' in *The Canada-United States free trade agreement : The global impact*, Washington, D.C. : Institute for International Economics.

Soloaga, I. et Winters, A. (2001) 'Regionalism in the Nineties : What effect on trade ?', *North American Journal of Economics and Finance* 12 : 1-29.

Sorsa, P. (1997) 'The GATS Agreement on Financial Services – A Modest Start to Multilateral Liberalization', *IMF Working Paper* WP/97/55, FMI, Washington, D.C.

Srinivasan, T. N. (1998) *Developing Countries and the Multilateral Trading System : From the GATT to the Uruguay Round and the Future*, Boulder, Colorado : Westview Press.

Staiger, R. W. (1995) 'International Rules and Institutions for Trade Policy', dans Grossman G. et K. Rogoff (éds) *Handbook of International Economics*, vol. III. Amsterdam : North Holland.

— (2006) 'Review of Behind the Scenes at the WTO : the Real World of International Trade Negotiations : Lessons of Cancun', *Journal of Economic Literature* XLIV : 428-442.

Staiger, R. W. et Tabellini, G. (1987) 'Discretionary Trade Policy and Excessive Protection' *American Economic Review* 77, 5 : 823-837.

Steinberg, R. H. (2002) 'In the Shadow of Law or Power ? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO', dans *International Organization* 56, 2 : 339-374.

Stevens, C. (2002) 'The future of Special and Differential Treatment (SDT) for Developing Countries in the WTO', Institute of Development Studies (IDS) *Working Paper* No. 163, Brighton, Sussex : IDS.

Stewart, T. et Johanson D. (1998) 'The SPS Agreement of the World Trade Organization and International Organizations : The Roles of the Codex Alimentarius Commission, the International Plant Convention, and the International Office for Epizootics', *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, pp. 27-54.

Sturm, D. M. (2006) 'Product Standards, Trade Disputes and Protectionism', *Canadian Journal of Economics* 39, 2 : 564-581.

Subramanian, A. et Wei, S. J. (2007) 'The WTO promotes trade, strongly but unevenly', *Journal of International Economics* 72 : 151-175.

Subramanian, A. et Watal, J. (2000) 'Can TRIPS Serve as an Enforcement Device for Developing Countries in the WTO ?', *Journal of International Economic Law* 3, 3 : 403-416.

Subramanian, A. et Roy, D. (2001) 'Who Can Explain the Mauritian Miracle : Meade, Romer, Sachs, or Rodrik ?', Fonds monétaire international (FMI) *Working Paper* WP/01/116, Washington, D.C. : FMI.

Swedish National Board of Trade (2004) *Consequences of the WTO-agreements for the Developing Countries*, Stockholm : National Board of Trade.

Sykes, A. O. (1992) 'Constructive Unilateral Threats in International Commercial Relations : The Limit Case for Section 301', *Law and Policy in International Business* 23 : 263-330.

— (2003) 'The safeguards mess : a critique of WTO jurisprudence', *World Trade Review* 2, 3 : 261-295.

Tarullo, D. K. (2002) 'The Hidden Costs of International Dispute Settlement : WTO Review of Domestic Anti-Dumping Decisions', *Law and Policy in International Business* 34, 1 : 109-181.

Terrence, S et Johanson, D. (1998) 'The SPS Agreement of the World Trade Organization and International Organizations : The Roles of the Codex Alimentarius Commission, the International Plant Protection Convention, and the International Office for Epizootics', *Syracuse Journal of International Law and Commerce* : 27-54.

Tharakan, P. K. M. (1995) 'Political Economy and Contingent Protection', *Economic Journal* 105, 433 : 1550-1564.

Thorbecke, E. (1960) *The Tendency towards Regionalization in International Trade, 1928-1956*. La Haye : Martinus Nijhoff.

Thursby, J. G. et Thursby, M. C. (1987) 'Bilateral Trade Flows, the Lindner Hypothesis, and Exchange Risk', *The Review of Economics and Statistics* 69 : 488-495.

Trachtmann, J. P. (2006) 'Building the WTO Cathedral', document ronéotypé.

Tussie, D. (1987) *The Less Developed Countries and the World Trading System : A Challenge to the GATT*, Londres : Frances Pinter Publishers.

Tussie, D. et Lengyel, M. F. (2002) 'Developing Countries : Turning Participation into Influence', dans Hoekman, B., Mattoo, A. et English, P. (2002) *Development, Trade, and the WTO*, Washington, D.C. : Banque mondiale. pp. 485-492.

Valles, C. M. et McGivern, B. P. (2000) 'The Right to Retaliate under the WTO Agreement : The "Sequencing" Problem', *Journal of World Trade* 34, 2 : 63-84.

Van Beers, C. (1998) 'Labour Standards and Trade Flows of OECD Countries', *World Economy* 21, 1 : 57-73.

Van der Borght, K. (1999) 'The Advisory Center on WTO Law : Advancing Equity and Fairness', *Journal of International Economic Law* 2, 4 : 723-728.

Viner, J. (1950) *The Customs Union Issue*, New York : Carnegie Endowment for International Peace.

Wang, Z. K. et Winters, L. A. (2000) 'Putting 'Humpty' Together Again : Including Developing Countries in a Consensus for the WTO', Centre for Economic Policy Research (CEPR) *Policy Paper* 4, Londres : CEPR.

Whalley, J. (1995) 'Developing Countries and System Strengthening in the Uruguay Round', dans Martin, W. et Winters, L. A. (1995) (éds) : 305-326.

Winham, G. (1986) *International trade and the Tokyo Round negotiation*, Princeton, N.J. : Princeton University Press.

— (1990) 'GATT and the International Trade Regime', *International Journal* 15 : 786-822.

Winters, L. A. (1999) 'Regionalism vs Multilateralism', dans R. Baldwin, D. Cohen, A. Sapir et A. Venables (éds) *Market Integration, Regionalism and the Global Economy Cambridge*, Cambridge University Press.

— (2000) « La politique commerciale comme politique de développement : bilan et perspectives d'une expérience semi-séculaire », document présenté à l'occasion de la Table ronde de haut niveau sur le commerce et le développement : orientations pour le XXIe siècle, CNUCED 10ème session, Bangkok, 12 février 2000.

Wolfe, R. (2006) 'New Groups in the WTO Agricultural Trade Negotiations : Power, Learning and Institutional Design' Canadian Agricultural Trade Policy Research Network, Commissioned Paper CP 2006-2, 1-25.

— (2007) 'Can the trading system be governed ? Institutional Implications of the WTO's suspended animation', *Centre for International Governance Innovation Working Paper*, à paraître.

Wonnacott, P. (1987) *The United States and Canada : The quest for free trade*, Washington, D.C. : Institute for International Economics.

Woodrow, B. (2000) 'The 1997 World Trade Organization accord on financial services : its impact on and implications for the world insurance industry', *Geneva papers on risk and insurance* 25, 1 (janvier 2000) : 78-103.

— (2001) '*Domestic/International Regulation and Trade in Insurance Services : Implications for the Services 2000 Negotiations*', dans Stern, R. (éd.) *Services in the International Economy*, Ann Arbor : University of Michigan Press. pp. 369-393.

Woytinski, W. S. et Woytinski, E. S. (1955) *World Commerce and Governments. Trends and Outlook*, New York : The Twentieth Century Fund.

Yeats, A. (1994) 'What are OECD Trade Preferences Worth to Sub-Saharan Africa ?', *World Bank Research Policy Paper* No. 1254, Washington, D.C : Banque mondiale.

Yi, K. (2003) 'Can vertical specialization explain the growth of world trade ?', *Journal of Political Economy* 111, 1 : 52-102.

Zanardi, M. A. (2004) 'Anti-dumping : what are the numbers to discuss at Doha ?', *The World Economy* 27, 3 : 403-433.

Zeiler, T. (1997) 'GATT fifty years ago : U.S. trade policy and imperial preferences', *Business and Economic History*, Volume Twenty six, No. 2, Hiver 1997.

Zimmermann, T. A. (2005) 'WTO Dispute Settlement at Ten : Evolution, Experiences, and Evaluation', *Swiss Review of International Economic Relations* ("*Aussenwirtschaft*") 60, 1 : 27-61.

— (2006) *Negotiating the Review of the WTO Dispute Settlement Understanding*, Londres : Cameron May.

NOTES TECHNIQUES

1. COMPOSITION DES GROUPEMENTS GÉOGRAPHIQUES ET AUTRES

a) Régions

Amérique du Nord : Bermudes, Canada, États-Unis d'Amérique, Mexique et territoires d'Amérique du Nord n.d.a.

Amérique du Sud, Amérique centrale et Caraïbes : Antigua-et-Barbuda, Antilles néerlandaises, Argentine, Bahamas, Barbade, Belize, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Dominique, El Salvador, Équateur, Grenade, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, Jamaïque, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République bolivarienne du Venezuela, République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sainte-Lucie, Suriname, Trinité-et-Tobago, Uruguay et autres pays et territoires d'Amérique du Sud, d'Amérique centrale et des Caraïbes n.d.a.

Europe : dont l'Union européenne (25) : Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque Royaume-Uni, Slovénie et Suède ; les autres pays d'Europe, dont les autres pays d'Europe occidentale : Islande, Norvège, Suisse et Liechtenstein, et autres pays d'Europe occidentale n.d.a. ; les autres pays d'Europe du Sud-Est : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Monténégro, Roumanie, Serbie et Turquie ; et les territoires d'Europe n.d.a.

Communauté d'États indépendants (CEI) : Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Fédération de Russie, Géorgie, Kazakhstan, Moldova, Ouzbékistan, République kirghize, Tadjikistan, Turkménistan et Ukraine.

Afrique, dont l'*Afrique du Nord :* Algérie, Égypte, Jamahiriya arabe libyenne, Maroc et Tunisie ; et l'*Afrique subsaharienne* comprenant : l'*Afrique occidentale* : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone et Togo ; l'*Afrique centrale* : Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe et Tchad ; l'*Afrique orientale* : Comores, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Maurice, Ouganda, République-Unie de Tanzanie, Seychelles, Somalie et Soudan ; et l'*Afrique australe* : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambie, Zimbabwe et territoires d'Afrique n.d.a.

Moyen-Orient : Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Iraq, Israël, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Qatar, République arabe syrienne, République islamique d'Iran, Yémen et autres pays et territoires du Moyen-Orient n.d.a.

Asie, dont l'*Asie de l'Ouest :* Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan et Sri Lanka et l'*Asie de l'Est (Océanie comprise) :* Australie ; Brunéi Darussalam ; Cambodge ; Chine ; Fidji ; Région administrative spéciale de Hong Kong, Chine (Hong Kong, Chine) ; Îles Salomon ; Indonésie ; Japon ; Kiribati ; Macao, Chine ; Malaisie ; Mongolie ; Myanmar ; Nouvelle-Zélande ; Papouasie-Nouvelle-Guinée ; Philippines ; République de Corée ; République démocratique populaire lao ; Samoa ; Singapour ; Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu (Taipei chinois) ; Thaïlande ; Tonga ; Tuvalu ; Vanuatu ; Viet Nam et autres pays et territoires de l'Asie et du Pacifique n.d.a.

b) Autres groupes

ACP: Afrique du Sud, Angola, Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Dominique, Érythrée, États fédérés de Micronésie, Éthiopie, Fidji, Gabon, Gambie, Ghana, Grenade, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Guyana, Haïti, îles Cook, îles Marshall, Îles Salomon, Jamaïque, Kenya, Kiribati, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Nauru, Niger, Nigéria, Nioué, Ouganda, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République dominicaine, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sainte-Lucie, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Suriname, Swaziland, Tchad, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trinité-et-Tobago, Tuvalu, Vanuatu, Zambie et Zimbabwe.

Pays les moins avancés: Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cap-Vert, Comores, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Îles Salomon, Kiribati, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République démocratique populaire lao, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Vanuatu, Yémen et Zambie.

Les Membres de l'OMC sont souvent désignés sous le nom de «pays», bien que certains ne soient pas des pays au sens habituel du terme mais, officiellement, des «territoires douaniers». La définition des groupements géographiques et autres, dans le présent rapport, n'implique de la part du Secrétariat aucune prise de position quant au statut d'un pays ou territoire, au tracé de ses frontières ou aux droits et obligations des Membres de l'OMC dans le cadre des Accords de l'OMC. Les couleurs, tracés de frontière, dénominations et classifications figurant dans les cartes n'impliquent, de la part de l'OMC, aucun jugement quant au statut juridique ou autre d'un territoire, ni la reconnaissance ou l'acceptation d'un tracé de frontière.

PUBLICATIONS PRÉCEDENTES DU RAPPORT SUR LE COMMERCE MONDIAL

2006 – Analyse des liens entre les subventions, le commerce et l'OMC

Le Rapport annuel sur le commerce mondial porte essentiellement sur des questions de politique commerciale – en 2006, les subventions sont le thème central retenu. Ce Rapport aborde également les tendances récentes du commerce et analyse toutes une série de questions commerciales, notamment le commerce des textiles et des vêtements, les flux internationaux de recettes et de paiements au titre des redevances et des droits de licence, les tendances du commerce des pays les moins avancés et les effets des catastrophes naturelles et des actes terroristes sur les courants d'échanges internationaux. Le Rapport sur le commerce mondial est utile pour les décideurs et pour toutes les personnes ou groupes intéressés par la politique commerciale mondiale.

Essais thématiques :

- Le commerce des textiles et des vêtements
- Recettes et paiements internationaux au titre des redevances et des droits de licence, 1995-2004
- Évolution du commerce des PMA
- Impact des catastrophes naturelles et des actes terroristes sur les courants d'échanges internationaux

ISBN 92-870-3353-6

2005 – Analyse des liens entre le commerce, les normes commerciales et l'OMC

Le Rapport 2005 a pour thème principal la relation entre les normes et le commerce. Il comprend aussi trois courts essais sur l'utilisation de l'analyse économique quantitative dans les procédures de règlement des différends de l'OMC, le commerce des services de transport aérien et les délocalisations de services. Le Rapport examine également les tendances du commerce international.

Essais thématiques :

- L'économie quantitative dans le réglement des différends à l'OMC
- Le commerce international des services de transport aérien : évolution récente et questions de politique
- Les délocalisations de services: évolution récente et perspectives

ISBN 92-870-3311-0

2004 – Analyse du lien entre le cadre général des politiques intérieures et le commerce international

L'édition 2004 passe en revue l'évolution commerciale récente et examine des questions comme la cohérence dans les politiques commerciales et macroéconomiques, les indications géographiques et la libéralisation du commerce des services par le mouvement temporaire des personnes physiques.

Essais thématiques :

- Les préférences non réciproques et le système commercial multilatéral
- La libéralisation du commerce des services effectué au moyen du mouvement temporaire de personnes physiques
- Indications géographiques

ISBN 92-870-2240-6

2003 – Commerce et développement

Nouvelle publication du Secrétariat de l'OMC, le Rapport sur le commerce mondial proposera chaque année une analyse de l'évolution observée dans ce domaine et des questions de fond importantes pour le système des échanges. Au-delà du suivi et de l'interprétation des grandes tendances du commerce international, il s'efforcera d'aider le public à mieux comprendre les problèmes du moment. L'édition pour 2003 examine l'évolution du commerce Sud-Sud, les tendances des marchés des produits de base et l'augmentation des accords commerciaux régionaux.

Essais thématiques :

- Quelques caractéristiques de l'évolution du commerce Sud-Sud entre 1990 et 2001
- Prix des produits primaires hors combustibles
- Accords commerciaux régionaux

ISBN 92-870-2230-4

ISBN 978-92-870-3402-1