CHAPITRE II

L'érosion de la non-discrimination

A. LA NON-DISCRIMINATION – PRINCIPE FONDAMENTAL DU GATT

58. Au cœur du GATT, il y avait le principe de non-discrimination, caractérisé par la Clause de la nation la plus favorisée (NPF) et les dispositions relatives au traitement national énoncées principalement à l'article premier. La clause NPF était considérée comme la règle fondamentale autour de laquelle s'articulaient le GATT et le système de règles que celui-ci incarnait pour le commerce mondial. Elle exigeait que les meilleures conditions tarifaires et non tarifaires accordées à une partie contractante[8] au GATT soient étendues automatiquement et sans condition à toutes les autres parties contractantes.

59. Si le principe inconditionnel de la nation la plus favorisée a été choisi comme principe définisseur du GATT, c'est que la montée du protectionnisme, et notamment la prolifération des arrangements bilatéraux pendant l'entre-deux-guerres, était une source générale de désenchantement. La Grande Dépression a été largement considérée comme la conséquence, en partie du moins, de la fermeture des marchés et des politiques de change concurrentielles menées à la fin des années 20. Par conséquent, certains grands dirigeants politiques ainsi que la plupart des étudiants en commerce international étaient arrivés à la conclusion que le principe de la nation la plus favorisée et la non-discrimination qui allait de pair représentaient le meilleur moyen d'organiser le commerce international au sein de la communauté des nations.[9]

60. **Pourtant, près de 50 ans après l'établissement du GATT, le traitement NPF n'est plus la règle; c'est pratiquement l'exception. Certes, une bonne partie des échanges entre les principales économies s'effectue encore sur une base NPF. Toutefois, ce que l'on a appelé l'"écheveau" des unions douanières, des marchés communs, des zones de libre-échange régionales ou bilatérales et des préférences, ainsi que la panoplie illimitée d'accords commerciaux les plus divers, a presque atteint le stade où le traitement NPF est un traitement exceptionnel. Il serait certainement préférable aujourd'hui de parler de traitement de la nation la moins favorisée (NMF).** Cela importe-t-il? Nous estimons que cela revêt une très grande importance pour l'avenir de l'OMC. Ce qui ne veut pas dire pour autant que les arguments ne soient pas complexes. Cela ne veut pas dire non plus que l'écheveau peut être démêlé facilement ou rapidement. Néanmoins, tous ceux d'entre nous qui privilégient l'approche multilatérale en matière de coopération économique internationale doivent examiner soigneusement les tendances actuelles et chercher des réponses si le système court effectivement des risques.

61. Les partisans de ce que nous désignerons collectivement par l'expression "accords commerciaux préférentiels" avancent un certain nombre de raisons pour légitimer l'action en dehors du système multilatéral. Périodiquement, les gouvernements sont incités à conclure des arrangements bilatéraux ou régionaux simplement parce que l'approche multilatérale s'avère impossible. En un sens, si le présent Conseil consultatif a été créé, c'est parce que le manque d'avancées récentes négociées multilatéralement à l'Organisation mondiale du commerce constitue une source générale de frustration. Notre objectif - et l'objet du présent rapport - consiste à favoriser l'engagement constructif des gouvernements à la table des négociations à Genève, de manière à ce que celui-ci soit ciblé, efficace et résolu.

62. Toutefois, il serait inopportun de rejeter les accords commerciaux préférentiels sous prétexte qu'ils représentent une solution de facilité. D'autres arguments sont communément mis en avant pour les justifier. Le premier est que des groupes de nations bien disposées - plus petits que l'ensemble des Membres de

[8] Les participants au GATT s'appelaient les parties contractantes.

[9] M. Cordell Hull, Secrétaire d'État des États-Unis (1933-1944), était l'un des principaux partisans du traitement NPF. Bien qu'il fût contre au départ, John Maynard Keynes, sans doute l'un des plus grands économistes du XX^{e} siècle, est lui aussi devenu un ardent partisan du traitement NPF. Presque tous les grands économistes qui s'intéressaient au commerce international à l'époque où le GATT a été créé, comme Gottfried Haberler de l'Université Harvard, étaient des multilatéralistes convaincus et des tenants de la non-discrimination.

l'OMC - peuvent fort bien souhaiter développer des relations commerciales qui soient plus étendues et plus profondes que celles qui peuvent être facilement négociées à l'échelle mondiale. Certes, les événements montrent aussi dans une certaine mesure que ces accords - l'UE et l'ALENA sont les premiers qui viennent à l'esprit - peuvent stimuler l'évolution plus hésitante du système multilatéral. Il est possible de lutter contre le protectionnisme au niveau national et de le vaincre dans l'intérêt de négociations multilatérales ultérieures. Bien entendu, il faut craindre que la poursuite de certains objectifs dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels ne conduise l'OMC dans la mauvaise direction, comme nous le verrons plus loin, mais ce risque ne devrait pas être invoqué dans le but de nier l'existence d'avantages potentiels.

63. En outre, la politique ou les raisons de politique étrangère qui motivent certains accords commerciaux préférentiels ont aussi bien des aspects positifs que des aspects négatifs. Récompenser des alliés n'est pas une ligne de conduite qui peut être défendue facilement en matière de politique commerciale. Encourager des réformes, la stabilité, la réduction de la pauvreté et la lutte contre la corruption pourrait bien constituer des motivations valables. L'UE a elle-même été créée à la suite d'efforts visant à promouvoir la paix, la stabilité et la sécurité dans une région marquée par de terribles conflits. C'était une noble cause et cela n'a pas changé alors même que de nouveaux pays autrefois derrière le rideau de fer y adhèrent et deviennent membres de l'union douanière avec laquelle le reste de la planète commerce.

64. Le recours à des préférences non réciproques pour les pays en développement - notamment pour les moins avancés d'entre eux - a fortement progressé au cours des dix dernières années. Comme nous le verrons plus loin, cette tendance n'est pas entièrement positive. Néanmoins, nous devons accepter que l'accès à ce traitement est établi de longue date à l'OMC et qu'il peut désormais être raisonnablement considéré comme faisant partie de l'acquis des Membres en développement. En outre, sa valeur commerciale pour de nombreuses entreprises dans les pays pauvres, qui luttent pour se trouver un petit créneau dans un environnement économique mondial difficile, est bien réelle. Ces entreprises ont souvent besoin d'une discrimination positive pour avoir une chance. Ainsi, pour chaque importateur qui cherche à démêler l'écheveau des accords commerciaux préférentiels, il existe dans les pays en développement des fabricants, des agriculteurs et des négociants dont les meilleures perspectives résident dans l'exploitation d'un petit avantage comparatif qui résulte d'une préférence.

65. Cela étant, il est également compréhensible - politiquement du moins - que de petits groupes de pays en développement puissent voir l'intérêt qu'il y a à libéraliser dans le cadre d'arrangements commerciaux régionaux pour s'adapter progressivement aux dures réalités de la concurrence dans l'économie mondiale (ou pour faire l'apprentissage de ces réalités). Le Mercosur[10] est un exemple de pareil regroupement.

66. Ainsi, pour aborder les accords commerciaux préférentiels, nous devons, premièrement, comprendre les préoccupations; deuxièmement, accepter la réalité de la situation à laquelle nous sommes arrivés aujourd'hui avec la prolifération massive des accords commerciaux préférentiels au cours des dix dernières années; et, troisièmement, examiner ce que nous faisons maintenant.

B. EXCEPTIONS À LA RÈGLE - DISCRIMINATION DANS LE CADRE DU GATT

67. Malgré l'importance du principe de non-discrimination dans tous les domaines, le GATT renfermait des articles qui permettaient expressément de faire de la discrimination et de

[10] Membres du Mercosur: Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay.

déroger à la règle NPF dans des circonstances particulières. Ces exceptions se divisaient en deux catégories: celles qui constituaient des exceptions à la règle NPF pour des raisons fonctionnelles; et celles qui exemptaient certaines catégories de parties contractantes des règles acceptées par tous les autres (ou qui les modifiaient à leur intention).

68. S'agissant de la première catégorie d'exceptions, l'article XXIV était le plus important. Cette disposition permettait l'établissement de zones de libre-échange et d'unions douanières, souvent qualifiées aujourd'hui d'accords commerciaux préférentiels, mais elle définissait aussi les règles qui régissaient leur établissement. Bien que d'une nature fort différente, d'autres dispositions autorisaient des actions discriminatoires à l'encontre des importations - à savoir l'article VI (mesures antidumping et mesures compensatoires à l'encontre de marchandises subventionnées - qui visaient non seulement des pays, mais des entreprises à titre individuel) et, plus récemment, l'Accord du Cycle d'Uruguay sur les sauvegardes, qui a remplacé en fait l'article XIX du GATT.

69. S'agissant de la deuxième catégorie d'exceptions, le GATT permettait initialement aux pays en développement de bénéficier de règles particulières, comme celles énoncées à l'article XVIII, qui comportaient des obligations différentes et moins lourdes en matière de balance des paiements et en ce qui concerne le développement des "industries naissantes". L'article I:2 accordait une exemption générale de la règle NPF en ce qui concerne les préférences déjà en vigueur sous les anciens régimes coloniaux - lesquelles ont pratiquement toutes été supprimées aujourd'hui.

70. Le concept aujourd'hui connu sous le nom de "traitement spécial et différencié" a évolué au fil du temps. La Partie IV du GATT a été ajoutée dans les années 60; elle conférait des "avantages" discriminatoires aux pays en développement dans le cadre des négociations du GATT. Ceux-ci ont été explicitement dispensés de l'obligation d'accorder un traitement réciproque en contrepartie des avantages offerts par les pays développés. En 1971, une dérogation a été accordée afin de légitimer à titre provisoire le "Système généralisé de préférences (SGP)", ce qui a ensuite été incorporé à la "Clause d'habilitation" de 1979. Les préférences SGP n'étaient soumises qu'à quelques règles, la sélection des produits, le niveau des préférences et le choix des bénéficiaires étant laissés à l'appréciation de chaque pays développé. Cette dérogation s'appliquait aussi aux préférences que les pays en développement s'accordaient entre eux. Elle prévoyait en outre l'octroi d'un traitement spécial et différencié au sujet des règles régissant les mesures non tarifaires dans le cadre des accords négociés lors du Tokyo Round. Un certain nombre d'accords prévoyaient une participation limitée et volontaire. Dans le cadre du Cycle d'Uruguay, où tous les accords faisaient l'objet d'un engagement unique de la part de tous les Membres, le traitement spécial et différencié a été utilisé pour accorder aux pays en développement des conditions de mise en œuvre plus souples, le plus souvent en leur ménageant une période de transition. Le traitement spécial et différencié est de nouveau devenu un enjeu avant et pendant le Cycle de Doha.

71. En 1972, les Communautés européennes ont adopté la Convention de Lomé, qui incorporait les anciennes préférences coloniales dans un système préférentiel destiné aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (le groupe ACP).

72. Le Mémorandum d'accord de 1979 du GATT connu maintenant sous le nom de "Clause d'habilitation" a effectivement donné au SGP un caractère permanent et a étendu à titre additionnel les préférences discriminatoires aux

pays dits les moins avancés (PMA). La Clause d'habilitation a également confirmé l'idée de non-réciprocité pour les pays en développement dans les négociations commerciales.

C. LA DISCRIMINATION - UNE RÉALITÉ INCONTOURNABLE À L'OMC

73. Par conséquent, lorsque le GATT a cédé la place à l'OMC à Marrakech, le principe de non-discrimination avait déjà été mis à mal. Comme il est expliqué en détail plus bas, bien que l'article XXIV ait été conçu comme une exception à la règle NPF, qui serait invoquée judicieusement en de rares occasions, le fait est que le nombre d'accords commerciaux préférentiels avait augmenté de façon spectaculaire au moment de la création de l'OMC, et qu'il a pratiquement explosé depuis.

74. La réalité aujourd'hui est que l'OMC chapeaute un système commercial mondial qui est loin de correspondre à la vision que s'en faisaient les architectes du GATT. Le fait que les droits NPF de l'UE ne sont plus pleinement applicables qu'à neuf de ses partenaires commerciaux,[11] même si ce chiffre englobe les États-Unis et le Japon, en est la meilleure illustration. Tous les autres partenaires commerciaux bénéficient d'un accès préférentiel au marché au titre de l'article XXIV, de la Clause d'habilitation, des schémas SGP, du programme "Tout sauf les armes" ou dans le cadre d'autres relations.

D. UNIONS DOUANIÈRES ET ZONES DE LIBRE-ÉCHANGE

75. Dès le départ, l'article XXIV du GATT permettait l'établissement d'unions douanières et de zones de libre-échange, sous réserve de certaines conditions. En outre, la Clause d'habilitation a également permis aux pays en développement de procéder à une libéralisation commerciale préférentielle, selon des modalités beaucoup moins contraignantes, en dehors du cadre de l'article XXIV. Néanmoins, il est triste à dire que même les disciplines relativement faibles de l'article XXIV - principalement la condition, encore que non définie, selon laquelle les obstacles devraient être éliminés "pour l'essentiel" des échanges commerciaux entre les parties aux accords commerciaux préférentiels - ont été peu appliquées.

76. Sur les 300 accords commerciaux préférentiels qui, au total, en octobre 2004, avaient été notifiés au GATT ou à l'OMC, 176 ont été notifiés après janvier 1995,[12] dont 150 sont actuellement en vigueur. Selon les estimations, il y en a 70 autres qui sont opérationnels, mais qui n'ont pas encore été notifiés. D'ici à la fin de 2007, si les accords commerciaux préférentiels qui, selon les informations disponibles, sont envisagés ou déjà en cours de négociation sont conclus, le nombre total d'accords de ce type en application pourrait bien être proche de 300.

77. Dans un cas seulement,[13] un consensus a été obtenu à l'issue de l'examen d'un accord au titre des dispositions de l'article XXIV. Dans la pratique, il y a aujourd'hui tout simplement trop de Membres de l'OMC qui ont des intérêts dans leurs propres arrangements régionaux ou bilatéraux pour qu'un examen critique des conditions afférentes aux accords commerciaux préférentiels puisse avoir lieu et pour que l'on parvienne à un consensus au sujet de leur conformité avec les règles de l'OMC.

78. Initialement, les économistes étaient sceptiques sur les accords commerciaux préférentiels parce qu'ils supposaient, conformément à l'hypothèse optimiste des architectes de l'article XXIV, que les effets des accords commerciaux préférentiels pourraient être analysés comme s'il n'en existait qu'un seul. L'économiste Jacob Viner a effectué une analyse classique d'un accord commercial préférentiel en suivant cet

[11] Australie; Canada; Corée; États-Unis; Hong Kong, Chine; Japon; Nouvelle-Zélande; Singapour et Taipei chinois.
[12] Ces chiffres correspondent aux accords commerciaux préférentiels notifiés au GATT/à l'OMC au titre de l'article XXIV du GATT, de l'article V de l'AGCS et de la Clause d'habilitation, y compris les accessions aux accords existants.
[13] L'union douanière entre la République tchèque et la République slovaque après l'éclatement de la Tchécoslovaquie.

ordre d'idées. Il a écrit qu'un accord commercial préférentiel (qu'il appelait simplement une "union douanière") ne permettait pas d'accroître le bien-être des membres, ni celui des non-membres, même lorsque les droits de douane étaient réduits. Il a démontré qu'un accord commercial préférentiel pouvait détourner des échanges en provenance d'un pays non-membre à faible coût au profit d'un pays membre dont les coûts étaient plus élevés.

79. Depuis que Viner a effectué ses travaux de précurseur, les économistes internationaux savent qu'un accord commercial préférentiel doit donc être jugé en se demandant si la création d'échanges qu'il suscite (ce qui suppose que la production d'un membre à coût élevé est remplacée par celle d'un autre membre à faible coût) est plus importante que le détournement d'échanges auquel il peut donner lieu. Les travaux de recherche sur le problème du détournement d'échanges que poursuivent des économistes qui connaissent bien la complexité de la question ne sont pas rassurants.

80. Les observateurs et les critiques des accords commerciaux préférentiels s'intéressent toutefois à de nouvelles questions que Viner n'avait pas envisagées dans son analyse. Il existe trois grands problèmes.

81. Premièrement, comme nous l'avons déjà fait observer, les accords commerciaux préférentiels se sont multipliés. Cela a ajouté à la confusion qui règne dans le système commercial mondial. Cela ne s'explique pas seulement par le fait que de multiples taux préférentiels sont appliqués à de multiples partenaires commerciaux - et que ces régimes disposent souvent de calendriers différents pour parvenir finalement à un taux préférentiel qui soit nul ou faible. La gestion de ces régimes est compliquée. Les règles d'origine préférentielles sont complexes et incohérentes. Nous ne disposons toujours pas des règles d'origine harmonisées qui nous ont été promises à la fin du Cycle d'Uruguay - même si, à vrai dire, les arrangements préférentiels ne font pas partie du mandat de négociation. Cela est malheureux, d'autant que la mondialisation de la production et des échanges signifie que de nombreux produits contiennent des éléments et des intrants de provenances variées. Encore aujourd'hui, des critères de "valeur ajoutée sur place" ou de "transformation" sont utilisés de façon purement arbitraire pour définir l'origine.

82. De nombreux observateurs ont fait remarquer que cette situation accroît sensiblement les coûts transactionnels des échanges dans le système commercial que nous connaissons aujourd'hui. Mais, comme l'a souligné l'ancien Ministre du commerce de l'Afrique du Sud, M. Alec Erwin,[14] ces coûts sont particulièrement élevés pour les petites sociétés et les petits négociants et, partant, pour les pays en développement. En effet, ils grèvent beaucoup plus lourdement le commerce des pays pauvres que celui des grandes sociétés dans les pays riches. Outre les coûts officiellement liés à la gestion des préférences, il faut ajouter à l'équation les coûts informels éventuels, imputables par exemple à la corruption à la frontière, lorsque des dessous-de-table doivent être versés pour s'assurer que les décisions relatives à l'origine permettront de bénéficier du tarif préférentiel.

83. Deuxièmement, les accords commerciaux préférentiels sont-ils des "blocs de construction" ou des "pierres d'achoppement" en ce qui concerne l'ouverture des marchés à l'échelle multilatérale? Les économistes ont envisagé deux façons d'analyser cette question: si un groupe de pays conclut un accord commercial préférentiel, aura-t-il intérêt à trouver de nouveaux membres ou sera-t-il dissuadé de le faire; et cela l'empêchera-t-il de libéraliser les obstacles au commerce auxquels se heurtent les non-membres ou cela l'incitera-t-il à le faire?[15] Là encore, les conclusions ne sont pas toujours encourageantes.

---

[14] Dans un discours prononcé au Forum économique mondial de Davos en 2001.

[15] Voir les références aux travaux de Richard Baldwin, Pravin Krishna et Philip Levy, notamment dans l'ouvrage de Bhagwati, Krishna et Panagariya, 1999 (Introduction et chapitres I et II).

84. Bien que ce débat économique reste ouvert, certains décideurs adoptent le concept de "libéralisation concurrentielle" selon lequel la participation aux accords commerciaux préférentiels stimule la libération sur plusieurs fronts et favorise des politiques novatrices dans des domaines tels que les règles en matière d'investissement et les réglementations commerciales. Même si cela n'est pas tout à fait faux, la prolifération incontrôlée de ces accords tend à créer des intérêts établis qui peuvent compliquer la mise en œuvre d'une véritable libéralisation multilatérale. Par ailleurs la dernière génération d'accords commerciaux préférentiels a accordé moins d'attention aux questions tarifaires tout en donnant plus d'importance aux questions de réglementation concernant le commerce des marchandises et des services. Cela crée des réseaux complexes de régimes commerciaux qui risquent de compromettre la transparence et la prévisibilité des relations commerciales internationales. Ainsi, bien que ces accords commerciaux préférentiels dits "OMC-plus" puissent servir de bancs d'essai pour de nouvelles disciplines et réglementations multilatérales en matière de politique commerciale, le pouvoir discrétionnaire dont disposent les parties à ces accords pour concevoir de tels régimes réglementaires peut avoir un grave effet "OMC-moins" sur le système commercial multilatéral.

85. Mais il n'y a pas que les analyses théoriques. Dans le Cycle de Doha, nous avons constaté que de nombreux pays en développement qui bénéficiaient d'un accès préférentiel aux marchés des pays riches dans le cadre de schémas de préférences ou d'accords commerciaux préférentiels hésitaient à appuyer des objectifs ambitieux en ce qui concerne la réduction des droits NPF parce qu'ils craignaient que cela n'érode la valeur des préférences dont ils bénéficiaient. Il existe donc de véritables raisons de mettre en doute les affirmations selon lesquelles la poursuite de multiples accords commerciaux préférentiels rend plus attrayante, et non pas moins attrayante, la libéralisation des échanges multilatéraux, du moins à court et à moyen terme. On parle de "libéralisation concurrentielle du commerce" pour décrire cette doctrine. Les critiques pensent qu'elle repose sur un postulat contestable et éventuellement improbable voulant que les accords commerciaux préférentiels et la libéralisation des échanges multilatéraux soient complémentaires.

86. Quoi qu'il en soit, le nombre de négociateurs qualifiés et expérimentés affectés aux accords commerciaux préférentiels est trop élevé pour que l'attention voulue soit accordée aux négociations multilatérales; cela est vrai en particulier pour les pays en développement, mais aussi probablement pour les pays riches. Malgré tous les efforts qui ont été déployés pour former des négociateurs dans les pays en développement, la plupart de ces pays ne disposent tout simplement pas de suffisamment de personnes capables de mener correctement plus d'une grande négociation commerciale à la fois. Nous avons malheureusement le sentiment que l'attention accordée aux négociations de l'OMC a diminué ces dernières années.

87. Troisièmement, la prolifération des accords commerciaux préférentiels soulève une autre question importante qui n'avait pas été anticipée: l'introduction de certains objectifs "non commerciaux" dans les accords commerciaux. Outre les dispositions unilatérales et relativement ambitieuses au sujet des droits de propriété intellectuelle, nous observons que les donneurs de préférences ont de plus en plus tendance à exiger des engagements non négligeables dans le domaine du travail et de la protection de l'environnement - et même des restrictions concernant le recours à des mesures de contrôle des mouvements de capitaux - en échange d'un traitement préférentiel. Il est à craindre, évidemment, que ces exigences ne servent pas simplement de "modèles" pour d'autres accords commerciaux préférentiels, mais qu'ils soient aussi le présage des nouvelles exigences qui seront formulées à l'OMC. Après

tout, plus augmente le nombre de pays qui sont disposés à accepter de telles dispositions non commerciales dans les accords commerciaux préférentiels, moins ces Membres de l'OMC sont susceptibles de s'opposer à l'inclusion éventuelle de ces exigences dans les règles multilatérales. Selon nous, si ces exigences ne peuvent pas être légitimement admises à l'OMC, nous ne voyons pas pourquoi il faudrait essayer de les faire accepter par des voies détournées.

E. TRAITEMENT SPÉCIAL ET DIFFÉRENCIÉ

88. Si l'on reconnaît que les accords commerciaux préférentiels et les préférences qu'ils comportent posent de graves problèmes au système commercial multilatéral, il faudrait aussi admettre l'existence des clivages qui résultent de l'autre grande source de discrimination dans le système commercial mondial, à savoir ceux qui découlent du traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement.

89. **Le traitement spécial et différencié fait partie de l'acquis juridique de l'OMC et demeure un concept valable, mais les mécanismes correspondants doivent être compatibles avec les buts de l'OMC. Compte tenu des caractéristiques du système commercial et des réalités économiques mondiales à l'heure actuelle, ces mécanismes doivent faire l'objet d'études et de recherches plus poussées et le Conseil recommande que celles-ci soient effectuées.**

90. Tel qu'il a évolué au GATT et à l'OMC, le traitement spécial et différencié reposait sur deux postulats initiaux essentiels quant aux raisons pour lesquelles les pays en développement devraient être soumis à des règles différentes: premièrement, que les fondements économiques de la libéralisation des échanges n'étaient pas valables pour les pays pauvres, de sorte qu'il n'y avait pas lieu d'exiger d'eux des concessions commerciales réciproques;[16] et, deuxièmement, qu'il ne valait pas la peine de toute façon de se tracasser au sujet des concessions commerciales réciproques des pays en développement, puisque leurs marchés étaient négligeables.

91. Aujourd'hui, le deuxième postulat n'est plus valable en ce qui concerne de nombreux pays en développement. D'où les appels en faveur de la "gradation" - en vue d'amener les économies les plus avancées à accepter les principales obligations contractées dans le cadre de l'OMC. Cette question soulève depuis longtemps des difficultés à l'OMC et, à vrai dire, dans les organismes des Nations Unies. Comme bon nombre de pays "en développement" affichent aujourd'hui un PIB par habitant plus élevé que celui de certains pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), il faudra un jour s'attaquer à cette question, même si la solidarité entre pays en développement doit en pâtir un peu.

92. Toutefois, la question la plus importante qui se pose aujourd'hui a trait au premier postulat. Les nombreuses études empiriques[17] menées sur les politiques commerciales des pays en développement ont permis de tirer deux grandes leçons. Premièrement, ces études sont arrivées à la conclusion que des politiques autocentrées et autarciques nuisaient aux pays en développement et que la doctrine relative à la protection des industries naissantes devait être invoquée avec circonspection, et non pas systématiquement. Deuxièmement, il était évident que la protection à laquelle avaient recours les pays en développement compro-

[16] La "Clause d'habilitation" dispose ce qui suit: "Les pays développés n'attendent pas de réciprocité pour les engagements, pris par eux au cours de négociations commerciales, de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des pays en voie de développement, c'est-à-dire que les pays développés n'attendent pas des pays en voie de développement qu'ils apportent, au cours de négociations commerciales, des contributions incompatibles avec les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun de ces pays. Les parties contractantes développées ne chercheront donc pas à obtenir, et les parties contractantes peu développées ne seront pas tenues d'accorder, des concessions incompatibles avec les besoins du développement, des finances et du commerce de ces dernières."

[17] Plusieurs projets très poussés menés sous les auspices de l'OCDE (sous la direction de Little, Scitovsky et Scott), du NBER (Bureau national de la recherche économique, sous la direction de Bhagwati et Krueger) et de la Banque mondiale (sous la direction de Balassa) à partir de la fin des années 60 jusqu'à la fin des années 70.

mettait leurs résultats à l'exportation en créant un "facteur faisant obstacle aux exportations". L'accès effectif aux marchés des pays développés était contrecarré et neutralisé par la protection à laquelle les pays en développement avaient eux-mêmes recours. De plus en plus souvent, la moyenne des droits de douane sur les produits industriels dans les pays en développement était plus élevée que dans les pays développés, avec tous les coûts économiques que cela comportait.

93. Néanmoins, ces deux postulats ont conduit à l'élaboration, au sujet du traitement spécial et différencié, d'une doctrine qui s'articule comme suit: non seulement il ne devrait pas être demandé aux pays en développement de faire la moindre concession dans le cadre des négociations commerciales, mais encore les pays développés devraient aller plus loin en offrant à ces derniers des conditions d'accès discriminatoires (non réciproques) à leurs marchés. Les analyses qui ont été effectuées par de nombreux économistes au sujet du SGP et des schémas y afférents ont suscité de grands doutes quant au bien-fondé d'une telle discrimination. Parmi les nombreuses critiques qui ont été formulées, il convient de mentionner celles qui sont exposées ci-après.[18]

94. Premièrement, le SGP était censé être accordé unilatéralement par les pays développés à des fins de développement. En réalité, les pays bénéficiaires se voient imposer des obligations qui n'ont rien à voir avec le commerce et qui constituent des conditions pour pouvoir bénéficier des préférences. On peut donc dire que les préférences ne sont plus accordées sans contrepartie. Une constatation récente de l'Organe d'appel de l'OMC,[19] qui a infirmé en partie une décision rendue par le Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire SGP qui avait fait l'objet d'une plainte de l'Inde contre l'UE, semble établir qu'il existe au moins certaines limites quant aux conditions que les pays développés peuvent exiger en échange de l'octroi de préférences. Néanmoins, du fait qu'elles permettent d'exercer une discrimination entre les pays ayant droit au SGP, les conditions non commerciales servent à défendre des intérêts qui sont essentiellement ceux de groupes de pression dans les pays développés.

95. Ces conditions introduisent aussi un élément d'instabilité dans les schémas SGP, puisque les avantages n'ont pas un caractère contraignant. Par exemple, en avril 1992, les États-Unis ont supprimé des privilèges SGP d'une valeur de 60 millions de dollars EU dont l'Inde bénéficiait pour ses exportations de produits pharmaceutiques et de produits chimiques, en s'appuyant sur une détermination unilatérale selon laquelle l'Inde ne protégeait pas suffisamment les droits de propriété intellectuelle.

96. Deuxièmement, ce sont les intérêts des pays donneurs plutôt que ceux des pays bénéficiaires qui déterminent la gamme des produits visés par les schémas SGP et les marges de préférence accordées dans le cadre de ces schémas. Ainsi, la gamme de produits visés par le schéma SGP de l'UE est devenue de plus en plus différenciée, car des plafonds protectionnistes ont été imposés dès que le SGP entraînait un essor des exportations. Un critique réputé a écrit: "Des contingents tarifaires sont établis chaque année pour des douzaines de pays et des dizaines de milliers de produits. Certains contingents tarifaires sont si limités qu'ils sont atteints dans les trois premiers jours de l'année. D'autres (comme ceux qui sont fixés pour les avions à réaction, par exemple) ne sont pas utilisés du tout. En fait, des ensembles de règles et des marges de préférence différents ont rapidement été mis au point pour différentes catégories de produits. Tous les secteurs dans lesquels les pays en développement pouvaient disposer d'un avantage comparatif ont été

[18] Voir l'examen éclairant du traitement spécial et différencié, sous l'angle du SGP, qui a été effectué par Arvind Panagariya, "EU Preferential Trade Policies and Developing Countries", The World Economy, vol. 25 (10), novembre 2002, pages 1415 à 1432. Une analyse du traitement spécial et différencié dans ses versions OMC plus récentes, qui sont examinées ci-après, figure dans l'excellent article d'Alexander Keck et de Patrick Low, "Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How?", Division de la recherche économique et des statistiques, OMC, mai 2004; ainsi que dans l'article de Bernard Hoekman, "Overcoming Discrimination against Developing Countries: Access, Rules and Dif ferential Treatment", op. cit.

[19] "Communautés européennes – Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement", rapport de l'Organe d'appel WT/DS246/AB/R, 7 avril 2004.

soumis à des contingents tarifaires très limités, assortis de marges de préférence faibles et de règles d'origine strictes."[20] En réalité, jusqu'à très récemment, les produits agricoles étaient presque complètement exclus des schémas SGP de l'UE. L'initiative "Tout sauf les armes", qui visait à élargir l'accès préférentiel accordé aux PMA, englobera à terme tous les produits agricoles - quoique avec un retard considérable pour certains produits importants (comme le riz, les bananes et le sucre).

97. Un autre élément d'insécurité résulte du fait que les prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux ont été modifiées dans le cadre de règles d'origine de plus en plus complexes. Par exemple, les États-Unis accordaient une préférence SGP dans le cadre de l'Initiative concernant le bassin des Caraïbes lorsque la teneur locale des produits admissibles atteignait 35 pour cent. Toutefois, lorsque des sociétés ont investi en Jamaïque et au Costa Rica dans le but de transformer du vin européen en éthanol afin de parvenir à la teneur locale de 35 pour cent, et que les exportations ont augmenté, les États-Unis ont relevé à 70 pour cent la teneur locale requise pour pouvoir bénéficier du SGP, supprimant ainsi l'accès aux avantages inhérents au SGP.[21]

98. D'une façon générale, l'application de règles identiques en matière de teneur locale peut pénaliser les petits pays moins développés, car leurs secteurs manufacturiers ne peuvent souvent effectuer que de simples opérations d'assemblage, dans lesquelles la teneur locale est nécessairement faible.

99. Troisièmement, comme on peut s'y attendre au vu des arguments qui précèdent, les études empiriques sur l'incidence des schémas SGP sont arrivées à la conclusion que les pays en développement en retiraient peu d'avantages en réalité. Un économiste dont l'adhésion à la cause des pays en développement ne peut être mise en doute a émis le jugement suivant en 1990: "Il ressort du présent article que les études empiriques disponibles, aussi limitées soient-elles, donnent à penser que le traitement spécial et différencié, notamment le SGP, n'a eu qu'un effet minime sur les résultats économiques des pays. Quant aux économies qui ont connu un essor plus rapide, comme la Corée, le Taipei chinois, la Turquie et d'autres, les éléments qui pourraient indiquer que le traitement spécial et différencié a contribué à leurs excellents résultats sont fort peu nombreux."[22]

100. Quatrièmement, l'offre d'accès préférentiel au marché, même si elle comporte des faux-fuyants et des échappatoires comme ceux que nous avons décrits en détail ici, sape la motivation et la capacité des pays en développement de résister aux pressions protectionnistes chez eux. Bien que la libéralisation unilatérale des échanges soit relativement courante, la réciprocité est encore utile et demeure un puissant instrument qui donne aux gouvernements la possibilité d'ouvrir les marchés. Une analyse économétrique récente portant sur des ensembles de données annuelles relatifs à 154 pays en développement qui remplissaient les conditions requises pour bénéficier du schéma SGP des États-Unis pendant la période allant de 1976 à 2000 a cherché à comparer la situation des pays qui avaient cessé de bénéficier de ces préférences à celle des pays qui avaient continué d'en bénéficier. Elle a démontré que ceux qui avaient cessé de bénéficier du schéma SGP avaient largement ouvert leurs marchés.[23]

101. Enfin, la tendance qu'ont les bénéficiaires du SGP à développer une dépendance excessive à l'égard des préférences (ou à devenir prisonniers du système), au détriment de la diversification industrielle et agricole, est un phénomène connu et observable qui n'a guère besoin d'être confirmé par des analyses ou des théories.

---

[20] Victoria Curzon Price, (2004), "Place of Non-discrimination in a Rapidly Integrating World Economy", Cordell Hull Institute Trade Policy Analyses, Volume 6.

[21] Cet exemple est cité par Bernard Hoekman et M. Kostecki, "The Political Economy of the World Trading System", Oxford University Press, 2001.

[22] John Whalley, "Non-discriminatory Discrimination: Special and Differential Treatment under the GATT for Developing Countries", The Economic Journal, vol. 100, décembre 1990, pages 1318 à 1328.

[23] Caglar Ozden et Eric Reinhardt, "The Perversity of Preferences: GSP and Developing Country Trade Policies, 1976-2000", 15 février 2002; polycopié. Les auteurs ont aussi examiné des exemples concrets, comme celui du Chili qui, après avoir cessé de bénéficier du schéma SGP des États-Unis en 1988, a réagi immédiatement en faisant passer son tarif extérieur moyen de 20 pour cent à 15 pour cent.

102. Bien que nous estimions qu'il est important que les Membres de l'OMC examinent avec soin les avantages et les inconvénients de l'accès préférentiel au marché, tel qu'il est souvent offert, d'autres aspects du traitement spécial et différencié posent moins de problèmes. Dans le cadre du régime de l'OMC, le traitement spécial et différencié a aussi pris la forme d'exemptions des disciplines et des règles, y compris pour ce qui est des accords sur les obstacles non tarifaires. Lorsqu'il s'agit d'accorder des délais de mise en œuvre plus longs, afin de tenir compte des faiblesses institutionnelles et d'autres capacités insuffisantes des pays en développement, cela est tout à fait justifié. Mais il ne faut pas oublier que plus il faudra de temps pour instaurer les réformes - qu'il s'agisse des réformes institutionnelles ou réglementaires ou encore de l'ouverture des marchés - plus il faudra attendre avant de récolter les fruits de la libéralisation des échanges. Par conséquent, une réponse appropriée aux préoccupations relatives à la libéralisation des échanges doit comprendre le financement externe par les organismes d'aide des programmes d'aide à l'ajustement qui sont destinés aux pays en développement, comme il est proposé ailleurs dans le présent rapport.

F. DÉMÊLER L'ÉCHEVEAU?

103. Enfin, bien que notre instinct politique nous dise que pas grand-chose peut être fait pour empêcher effectivement la multiplication des accords commerciaux préférentiels, **nous osons espérer que les gouvernements tiendront compte du tort causé au système commercial multilatéral avant de lancer de nouvelles initiatives discriminatoires. S'ils sont motivés par la volonté de promouvoir des objectifs non commerciaux ou simplement par le désir instinctif de "rattraper" les autres ou de leur emboîter le pas, ils devraient faire preuve de modération. À tout le moins, il faut bien savoir que les initiatives à venir doivent viser véritablement à améliorer les perspectives commerciales et de développement des bénéficiaires ou des parties aux accords commerciaux préférentiels, et que cela doit primer sur toute autre considération.**

104. À plus long terme, il est clair que la réduction à zéro des droits NPF peut défaire l'écheveau (du moins en ce qui concerne les droits de douane, si ce n'est pour les mesures non tarifaires). Comme les préférences sont fonction des droits NPF, les préférences disparaîtront si ces droits sont réduits à zéro. **Ainsi, si les anciens accords commerciaux préférentiels ne peuvent être dénoncés et que de nouveaux accords ne peuvent être interdits, la solution pour défaire l'écheveau des préférences discriminatoires qu'ils génèrent serait de les attaquer indirectement en réduisant effectivement les droits NPF et les mesures non tarifaires dans le cadre des négociations commerciales multilatérales. L'urgence de conclure le Cycle de Doha est donc manifeste de ce point de vue - et les Membres développés de l'OMC devraient peut-être envisager sérieusement aujourd'hui de fixer la date à laquelle tous leurs droits de douane seront réduits à zéro.** Mais, comme c'est souvent le cas en politique publique, alors même que la multiplication des accords commerciaux préférentiels accroît la nécessité de réduire les droits NPF à zéro, leur valeur discriminatoire subjective accroît aussi l'intérêt qu'il y a à ne pas le faire.

105. **L'autre façon d'atténuer le tort causé par les accords commerciaux préférentiels consiste évidemment à clarifier l'article XXIV et à mieux aménager les modalités d'application de ses dispositions.** Cette question est à l'ordre du jour du Cycle de Doha. On a pour l'instant peu progressé sur la voie de la réforme des règles de l'OMC et les problèmes qui se posent depuis longtemps à cet égard sont maintenant aggravés par la place de plus en plus importante que les accords commerciaux préférentiels occupent dans la politique commerciale des pays. En revanche, les négociations ont avancé dans le domaine de la transparence. **Les parties**

aux accords qui sont examinés au Comité des accords commerciaux régionaux peuvent maintenant choisir de confier au Secrétariat la présentation factuelle de l'accord correspondant. Cette initiative modeste - mise en œuvre à titre expérimental et volontaire - pourrait facilement être étendue à une sorte de Mécanisme d'examen des politiques commerciales des différents accords commerciaux préférentiels. De cette façon, les Membres de l'OMC auraient à intervalles réguliers la possibilité d'examiner les faits nouveaux survenus dans le cadre des accords commerciaux préférentiels et leur incidence extérieure et de présenter des observations à ce sujet. Cela n'aurait aucune conséquence juridique, mais permettrait certainement d'améliorer la transparence et contribuerait à une meilleure compréhension.

106. Il convient de rappeler les mots prononcés par John Maynard Keynes à la Chambre des Lords à Londres, lorsque les négociations menées après la fin de la guerre lui ont permis de comprendre la question avec clarté et perspicacité:[24]

107. "Les politiques présentées en 1945 en vue de leur adoption par le Royaume-Uni visent avant tout à rétablir le commerce multilatéral … les politiques qui vous sont soumises vont à l'encontre du troc bilatéral et de toute forme de pratique discriminatoire. Les blocs distincts et toutes les tensions et ruptures qu'ils occasionnent nécessairement sont des expédients auxquels on peut être amené à recourir dans un monde hostile où le commerce a largement cessé d'être coopératif et pacifique et où les règles saines de l'avantage mutuel et du traitement égal sont devenues lettre morte. Mais il est certainement insensé de préférer ce genre de situation."

[24] Cité par Jay Culbert, "War-time Anglo-American Talks and the Making of the GATT", The World Economy, vol. 10(4), 1987, pages 381 à 408; page 395.