

# CAHIERS DE RECHERCHE - CEIM



CONTINENTALISATION  
Cahier de recherche 02-06

## LES ACCORDS COMMERCIAUX REGIONAUX, LE NOUVEAU REGIONALISME ET L'OMC

*CHRISTIAN DEBLOCK*

JUIN 2002



Université du Québec à Montréal  
C.P. 8888, succ. Centre-ville,  
Montréal, H3C 3P8

Tel : (514) 987 3000 # 3910  
<http://www.ceim.uqam.ca>

GRUPE DE RECHERCHE SUR L'INTEGRATION CONTINENTALE  
<http://www.unites.uqam.ca/gric>

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux du Groupe de Recherches sur l'Intégration Continentale (GRIC) ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM).

*The primary economic objective of the United Nations is the restoration of a united world economy in which international trade and investment can be carried on without the restrictions that isolate countries and the discriminations that divide them into blocs. While international trade and investment cannot be entirely freed from restrictions and discriminations, such practices can be kept within moderate limits through international agreement and under international supervision. In this way, progress can be made at once toward a world economy<sup>1</sup>.*

Considérés par certains comme une erreur, sinon comme un défaut congénital au système commercial multilatéral, par d'autres au contraire, comme un moyen de progresser plus rapidement vers la libéralisation complète des échanges internationaux, les accords commerciaux régionaux<sup>2</sup> (ACR), sous la forme d'union douanière et d'accord de libre-échange, constituent aujourd'hui, et de loin, la plus importante dérogation au principe de non-discrimination qui doit régir les relations commerciales entre les pays.

La plupart des membres de l'OMC sont partie à un, voire à plusieurs accords, et près de la moitié du commerce mondial se fait dans leur cadre. En date du 30 avril 2002, quelque 185 ACR avaient été notifiés à l'OMC, soit 19 au titre de la « clause d'habilitation », 147 au titre de l'article XXIV du GATT et 19 au titre de l'article de l'AGCS<sup>3</sup>. Ces données sont toutefois partielles. À ces accords il faudrait ajouter, premièrement, ceux qui ne le sont pas - et leur nombre tend à augmenter rapidement - et deuxièmement, les accords préférentiels sans réciprocité. À titre indicatif, une étude de SELA révèle qu'en 2001, c'est près de 50 % des exportations des pays d'Amérique latine et des Caraïbes qui bénéficient d'un régime préférentiel (accords de libre-échange et accords sans réciprocité), comparativement à 10 % il y a dix ans.

---

<sup>1</sup> E. M. Bernstein, "British Policy and a World Economy", *The American Economic Review*, vol. XXXV, n° 5, décembre 1945, pp. 891-908, p. 891.

<sup>2</sup> Par « accord commercial régional », l'OMC désigne tout accord commercial préférentiel, que celui-ci soit bilatéral, régional ou plurilatéral. Nous conserverons, sauf indication contraire, cette définition dans le corps du texte.

<sup>3</sup> Les ACR sont, pour le plus grand nombre, des accords de libre-échange (131 ALE comparativement à 10 unions douanières), et près de 60 % d'entre eux concernent l'Union européenne.

Toujours est-il qu'au rythme où les accords sont notifiés, soit un par mois, l'OMC prévoit que leur nombre pourrait atteindre 250 d'ici 2005.

Les Accords de Marrakech ont, pour la première fois, reconnu explicitement la contribution des ACR à l'expansion du commerce mondial, et souligné par là même le lien de complémentarité existant entre le régionalisme et le multilatéralisme. Devant la prolifération des accords et la faiblesse des règles et procédures les concernant, il y aurait maintenant, selon le directeur général de l'OMC, « risque systémique »<sup>4</sup>. Un véritable « régionalisme à la carte » serait en train de s'installer, chacun profitant du flou des règles et procédures de l'OMC pour signer les accords qui lui conviennent, ce qui, aux dires du directeur général, aurait non seulement pour effet de miner le système commercial multilatéral, mais aussi de compliquer abusivement les opérations commerciales. Tous ne partagent toutefois pas un tel point de vue, les ACR présentant de leur point de vue beaucoup plus d'avantages que d'inconvénients tant pour les parties contractantes que pour le système commercial multilatéral lui-même. À chacun son point de vue, mais tout le monde s'entend pour dire que le régionalisme économique est maintenant bien implanté, et qu'à défaut de faire évoluer rapidement les règles multilatérales, il est là pour durer.

Dans ce chapitre, nous nous proposons de revenir sur l'évolution du débat entourant les ACR, de présenter les règles et procédures les concernant, et de présenter les enjeux actuels du nouveau régionalisme économique.

---

<sup>4</sup> OMC, *Tour d'horizon de l'évolution de l'environnement commercial multilatéral. Rapport annuel du directeur général 2001*, Genève.

## LE RÉGIONALISME ÉCONOMIQUE DANS L'ORDRE D'APRÈS-GUERRE

Le régionalisme est-il compatible avec les principes universalistes qui doivent guider les institutions internationales ? Très tôt posée par les Alliés quand vint le moment de construire les nouvelles institutions de la paix, la question devait trouver dans la Charte de San Francisco, fondatrice des Nations Unies, une réponse accommodante, au chapitre VIII : premièrement, rien ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux « pourvu que ces accords ou ces organismes et leurs activités soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies » (art. 52) ; deuxièmement, toute initiative régionale qui va dans le sens de la paix doit être encouragée, à condition que le Conseil de sécurité en soit « tenu pleinement au courant » (art. 54). La Charte n'aborde pas par contre la question du régionalisme économique. Les Nations Unies y remédieront par la suite en créant quatre commissions économiques régionales, une pour l'Europe, une pour l'Asie, une pour l'Amérique latine, et plus tard une pour l'Afrique, mais c'est toutefois dans un autre cadre et dans un autre contexte que la question sera abordée, lorsque s'engageront les discussions autour des propositions américaines de compléter les accords monétaires et financiers de Bretton Woods par des accords du même type dans le domaine du commerce, avec pour point d'orgue la création d'une institution spécialisée, l'Organisation internationale du commerce (OIC).

Rappelons que, pour les États-Unis, les Nations Unies devaient avoir pour premier objectif économique la reconstruction d'une économie mondiale au sein de laquelle serait bannie toute forme de discrimination « qui isole les pays et divise le monde en blocs régionaux ». L'argument reposait sur deux points. D'une part, il ne pouvait y avoir de paix durable entre les peuples sans liberté commerciale - une notion qui devait être étendue à l'investissement - , ni règle de droit dans les relations économiques internationales. Et d'autre part, s'il revenait à chaque État souverain de définir ses priorités économiques en fonction de ses propres préférences collectives, le bénéfice tiré du commerce ne devait en aucune façon se faire au détriment des autres États.

Prenant acte de la jurisprudence internationale et des projets en cours, les États-Unis étaient prêts à accepter les unions douanières, qu'ils avaient d'ailleurs intégrées à leurs propositions initiales. Ils étaient prêts également à faire certaines concessions sur les préférences impériales, de toute manière vouées à disparaître, mais par contre, il ne pouvait être question pour eux d'accepter les accords d'association économique. C'était pour eux une question à la fois de principe et d'intérêt. De principe, parce que c'était reconnaître à certains pays le droit de s'octroyer des préférences commerciales qui ne seraient pas automatiquement accordées aux autres. Et d'intérêt, parce qu'il s'agissait d'éviter de courir le risque de voir se mettre en place, sous le couvert d'accords d'association, des enclaves protégées dans une économie mondiale qu'ils voulaient unifiée par le commerce et ouverte aux capitaux et aux produits de tous, dont les leurs. Voyons comment évolua le débat.

Une certaine jurisprudence existait, avons-nous dit, pour les unions douanières. La notion d'union douanière est en effet apparue dans le droit international au XIX<sup>ème</sup> siècle. Avec le Zollverein, les traités signés par l'Autriche, voire encore avec le Canada, l'Afrique du Sud ou encore l'Australie<sup>5</sup>, on en était arrivé à reconnaître à ces unions un statut d'acteur de droit international. Un autre consensus avait également fini par s'établir, dans l'entre-deux-guerres, à l'effet que les unions douanières pouvaient déroger au traitement de la nation la plus favorisée dans la mesure où il s'agissait de créer de nouvelles entités politiques, mais en autant toutefois, comme devait le préciser le Comité économique de la SDN<sup>6</sup> « a) que les intentions qui ont présidé à la création de l'union sont sincères, et b) que des mesures appropriées sont prises pour la réaliser dans un délai spécifié et relativement court »<sup>7</sup>. Mais le Comité ira plus loin encore ; il reconnaissait que, « lorsque l'adoption d'un tarif commun ouvre des perspectives économiques réellement favorables aux pays intéressés, il semblerait désirable, somme toute, d'encourager les unions douanières ». Il fallait toutefois que celles-ci répondent à trois critères : (1) l'uniformité de

---

<sup>5</sup> United Nations, Department of Economic Affairs, *Customs Unions. A League of Nations Contribution to the Study of Customs Union Problems*, New York, 1947.

<sup>6</sup> Société des Nations, *Recommandations du Comité économique concernant la politique commerciale*, Genève, 1929, p. 11. Voir également le Rapport des Comités économique et financier de la Société des Nations, *La politique commerciale dans le monde d'après guerre*, Genève, 1945.

<sup>7</sup> Rapport des Comités économique et financier de la Société des Nations, *La politique commerciale dans le monde d'après guerre*, Genève, 1945, p. 69.

la loi douanière et du tarif douanier à l'endroit des pays tiers ; (2) l'élimination complète des droits et la liberté totale d'entrée et de sortie dans le trafic des marchandises entre les États membres ; et, (3) le partage des recettes afférentes aux droits de douane perçus selon un barème déterminé.

Le cas des unions douanières ne posait donc pas de problèmes particuliers. Plutôt même, fallait-il les considérer dans un esprit constructif, pour leur contribution à la paix et au commerce. De surcroît, les projets étaient trop peu nombreux à l'époque pour qu'on fasse grand cas de cette question, ce dont témoigne le fait que le GATT de 1947 n'en traite qu'à l'article XXIV, et non à l'article XIV, par exemple, qui traite des exceptions à la règle de non-discrimination. La question plus générale des accords d'association économique était par contre fort litigieuse, puisque c'était de blocs régionaux de triste mémoire dont il était question. Mais là encore, les idées avaient évolué, et certains en étaient venus à penser dans l'entre-deux-guerres qu'à défaut de pouvoir envisager un retour rapide au libre-échange, une formule plus modeste d'accords régionaux, regroupant des pays ouverts au libre-échange, était une manière de contourner le problème, les pays concernés ouvrant en quelque sorte la route aux autres<sup>8</sup>. C'était du moins ce que pensait le Comité économique de la Société des Nations (SDN).

En 1929, la France avait proposé à la SDN de mettre sur pied en Europe, une Union fédérale européenne. La proposition adoptée par l'Assemblée des Hautes Parties contractantes de la SDN, une Commission d'étude fut mise sur pied pour étudier le projet. Si ce projet resta sans lendemain, un comité d'experts économiques produira néanmoins un rapport dont les recommandations serviront ultérieurement de base de discussion, sinon de lignes directrices aux négociations entourant les accords d'association économique. On y retrouvait entre autres recommandations, (1) que les accords de rapprochement aient un caractère d'intérêt général et soient un élément de progrès ; (2) qu'ils aient pour finalité de faciliter les échanges ; (3) qu'ils soient étendus « autant que possible » à la circulation des hommes, des marchandises, des capitaux, ainsi qu'à toute forme d'activité économique ; et, (4) qu'ils soient ouverts à l'adhésion de pays tiers et prévoient l'octroi des avantages aux pays non signataires accordant des avantages

---

<sup>8</sup>. *L'égalité de traitement dans l'état actuel des relations économiques internationales : Clause de la nation la plus favorisée*, Genève, 1936.

équivalents, soit par voie contractuelle, soit en vertu de leur politique autonome »<sup>9</sup>.

Mais les États-Unis eux-mêmes n'étaient pas loin de partager le même point de vue, ce qui se confirmera d'ailleurs par la suite lorsque sera mis en place le Plan Marshall, l'une des conditions de l'aide américaine étant l'unification économique de l'Europe. Toujours est-il que c'est lors de la Conférence interaméricaine tenue à Montevideo en décembre 1933 à l'initiative du secrétaire d'État des États-Unis, Cordell Hull, que sera reconnu pour la première fois le principe très général encore de zone de libre-échange. La conférence est importante à double titre. D'une part, elle reconnaîtra le principe de la nation la plus favorisée (NPF) sous sa « forme inconditionnelle et non restrictive » dans les relations commerciales interaméricaines. Outre le fait qu'un précédent de taille était ainsi créé, ce succès personnel obtenu en Amérique latine permettra à Cordell Hull d'aller de l'avant avec un autre projet, celui d'obtenir du Congrès l'autorisation de négocier des accords de réductions tarifaires sur une base réciproque. Ce sera le *Trade Act* de 1934, qui allait, comme on sait, changer le cours de l'histoire, mais dont, dans l'immédiat, plusieurs pays de l'hémisphère, dont le Canada, chercheront à tirer partie en signant des accords de réciprocité avec les États-Unis.

Mais la conférence est importante pour une autre raison. La reconnaissance du traitement NPF n'avait été obtenue des pays latino-américains qu'en échange de nombreuses concessions, dont une importante pour ces derniers, celle qui autorisait des pays voisins ou contigus à se regrouper. Un accord sera signé à cet effet quelques mois plus tard à Washington, le 15 juillet 1934, assorti toutefois des conditions suivantes : (1) la convention signée devait être générale d'application ; (2) tout accord devait créer une zone de libre-échange de taille substantielle et promouvoir la liberté et la promotion du commerce ; et, (3) celle-ci devait être ouverte aux autres pays. Par la suite, d'autres critères, sur les préférences et réductions tarifaires régionales notamment, seront ajoutés, critères qui allaient dans le sens des propositions de la SDN susmentionnées. Mais pour faire court, l'essentiel était là : (1) pas d'accord commercial sans que les États-Unis n'y soient associés ; et, (2) si accord il devait y avoir, celui-ci ne pouvait prendre qu'une seule forme, celle d'une zone de libre-échange.

---

<sup>9</sup> *La politique commerciale dans le monde d'après guerre*, p. 70. Et *Customs Unions*, pp. 38 et suivantes.



Le débat sur les unions douanières et les accords d'association était donc ouvert bien avant que ne commencent les négociations en vue de créer l'OIC, mais, fidèles à leur approche universaliste, les États-Unis resteront longtemps farouchement opposés à l'idée d'étendre aux accords d'association les dérogations accordées aux unions douanières, du moins jusqu'à ce qu'un compromis finisse par être trouvé pendant la Conférence de la Havane, grâce aux bons offices du Liban. Le compromis consistera à étendre les dispositions prévues pour les unions douanières aux zones de libre-échange<sup>10</sup>. Mais le débat n'était pas clos pour autant. Pour les quelques pays en développement présents à la Conférence de la Havane à la question des « unions économiques » était en effet associée à celle du droit au développement, dirait-on aujourd'hui, un droit dont la reconnaissance impliquait un double contrôle, sur le commerce et sur l'investissement. Si les États-Unis finirent là également par céder, ce fut cependant à leurs conditions.

---

<sup>10</sup> Un autre facteur fit pencher la balance : le plan Marshall. Il fallait pouvoir concilier les principes de la Charte avec le projet d'unification économique de l'Europe tel que le prévoyait le Programme de reconstruction européenne (*European Recovery Program*).

## LE STATUT DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

La Charte de La Havane portant création de l'OIC comportera en effet un chapitre spécifique sur le développement, le chapitre III, intitulé *Développement économique et reconstruction*. C'est à l'article 15 qu'est abordée la question des accords préférentiels en vue du développement économique et de la reconstruction. On y évoque « les circonstances spéciales, notamment le besoin du développement économique ou de reconstruction ». Si les « circonstances » peuvent justifier la conclusion d'« accords préférentiels » entre deux ou plusieurs pays, trois conditions étaient toutefois imposées : (1) l'OIC devait être tenue informée des négociations ; (2) elle devait pouvoir disposer de tous les renseignements utiles ; et, (3) une dérogation spéciale à l'article 16 relatif au traitement général de la nation la plus favorisée, devait être votée par les membres, à la majorité des deux tiers. À ceci venaient s'ajouter d'autres conditions, deux en particulier : (1) les territoires des parties à l'accord devaient être d'un seul tenant, ou encore que toutes les parties appartiennent à la même région économique ; et, (2), les préférences prévues devaient être « nécessaires pour assurer le marché et les débouchés appropriés à toute branche d'activité industrielle ou agricole dont la création, la reconstruction, le développement substantiel ou la modernisation substantielle » étaient en cours.

La Charte de La Havane n'ayant pas été entérinée, de tout ceci il ne restera finalement que fort peu de choses. Toutefois, si les dispositions relatives aux accords de libre-échange seront par la suite incorporées à l'Accord général, ce ne sera pas le cas des dispositions spécifiques pour les pays en développement contenues dans l'article 15 de la Charte, et ce, même si, lors de la neuvième session des parties contractantes, le Chili en fera la proposition formelle. Le seul article qui octroie certaines facilités aux pays en développement est l'article XVIII, mais les conditions d'applications sont si restrictives que les pays en développement finiront par se rabattre sur les articles XII et XIV relatifs aux problèmes de balances des paiements qui avaient au moins l'avantage de ne pas imposer de conditions d'autorisation

préalable et de permettre les restrictions quantitatives<sup>11</sup>. Pour dire les choses clairement, le GATT s'est, de manière constante, opposé à la reconnaissance d'un statut particulier pour les pays en développement, et si certains accommodements leurs seront finalement octroyés, ce sera sous une forme temporaire et toujours selon la formule consacrée, soit « nonobstant les dispositions de l'article premier de l'Accord général ».

L'un des problèmes majeurs de l'Accord général tient au fait que, dans l'esprit comme dans la lettre, si l'on reconnaît aux États la possibilité de se regrouper, autrement dit de former une « union économique », cette reconnaissance ne peut répondre qu'à une seule finalité, libérer le commerce de ses entraves. Non seulement la perspective est-elle « négative », dans le sens où il s'agit uniquement d'abolir les obstacles au commerce, mais qui plus est, si d'autres finalités, plus politiques, peuvent être recherchées par les « associés » celles-ci doivent répondre de manière « positive » aux besoins des pays concernés, dans le sens où il ne peut s'agir que d'accommodements particuliers à l'intérieur d'un système commercial ouvert. Autrement dit, contrôler et orienter les flux commerciaux à des fins de plein-emploi ou de développement par exemple, que ce soit au niveau national ou à quelque autre niveau que ce soit, restera toujours indéfendable du strict point de vue du droit commercial.

Ce qui ne fera qu'ajouter à la confusion dans les débats d'après-guerre, c'est que personne ne parlera le même langage, avec le résultat que le concept d'« intégration », un concept nouveau en relations internationales, prendra des sens différents, selon que l'intégration économique des pays concernés sera perçue comme un moyen d'atteindre certains objectifs communs ou bien au contraire, selon qu'elle sera perçue comme une fin en soi. Dans le premier cas, l'intégration économique devait servir de socle à des projets d'intégration plus ambitieux ; dans le second cas, si finalités politiques il devait ou pouvait y avoir, celles-ci devaient être dissociées de l'intégration économique en tant que telle, cette dernière devant se faire par les seuls jeux du marché, sans interférence aucune des pouvoirs publics. Ces deux conceptions de l'intégration s'affronteront en Europe, et ce, jusque dans l'enceinte

---

<sup>11</sup> Peu de pays en développement étaient Parties contractantes du GATT : sur les 22 pays signataires de l'Accord général de 1947, dix seulement d'entre eux étaient des « pays en développement » ; en 1960, le GATT ne comptait encore que 17 pays en développement sur les 38 Parties contractantes.

de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), mais l'élément sans doute le plus révélateur de cette incompréhension mutuelle sera le débat qui opposera les pays industrialisés aux pays en développement.

Les pays en développement furent, on le sait, les grands oubliés dans la construction de l'ordre économique d'après-guerre. Du moins, jusqu'à ce qu'on finisse par se rendre compte que leur part dans le commerce mondial allait rapidement déclinant. Un comité d'experts dirigé par G. Haberler sera mis sur pied en novembre 1957, avec le mandat d'examiner les raisons de l'incapacité des pays sous-développés à développer leur commerce aussi rapidement que celui des pays industriels, les causes des fluctuations excessives des prix des produits de base, ainsi que les raisons pour lesquelles les pays ont de plus en plus recours à des mesures de protection dans l'agriculture<sup>12</sup>. Les conclusions du rapport, présenté en octobre 1958, étaient fort pessimistes, suffisamment pour inciter les Parties contractantes à adopter immédiatement un programme d'action particulier en faveur des pays en développement, puis, en mai 1963, les amener à reconnaître la « nécessité de mettre en place un cadre institutionnel et légal adéquat » qui favorise le développement des échanges entre les pays industrialisés et les pays en développement. Un Comité spécial sera mis en place à cette fin, avec le mandat de rédiger un chapitre particulier sur le Commerce et le Développement, chapitre qui devait être incorporé à l'Accord général pour devenir la partie IV, après qu'un amendement ait été apporté à l'Accord le 27 juin 1966.

Deux dérogations pourront ainsi être apportées à l'article I de l'Accord général. Tout d'abord, la Partie IV offre la possibilité aux « pays peu développés » de s'octroyer certaines préférences commerciales et, par la même occasion, de conclure entre eux des « arrangements commerciaux régionaux ou mondiaux », lesquels arrangements relèvent aujourd'hui d'un comité particulier, le *Comité du commerce et du développement*. La seconde dérogation viendra plus tard, le 25 juin 1971, avec l'introduction du Système généralisé de préférences (SGP), un système qui offre la possibilité aux pays industrialisés d'accorder un accès préférentiel et sans réciprocité à leurs marchés aux produits en provenance des pays en développement. Le contexte de la Guerre froide et les tensions

---

<sup>12</sup> GATT, *L'Évolution du commerce international. Rapport établi par un groupe d'experts*, Genève, octobre 1958, p. 1.

nord-sud ne sont évidemment pas étrangers à ce changement d'attitude. Un précédent avait d'ailleurs déjà été créé avec l'ALALE, l'Accord latino-américain de libre-échange signé en 1960, l'un des rares accords régionaux à avoir d'ailleurs été approuvé par le GATT, et ce, bien que ses dispositions ne rencontrassent pas les critères de l'article XXIV ! Il s'agit toutefois de concessions modestes, précisons-le, d'autant que les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes, l'objectif étant uniquement de faciliter le commerce en provenance des pays et territoires en voie de développement, et ainsi que de favoriser leur intégration au système commercial multilatéral.

Le débat sur le développement se poursuivra tout au long des années soixante-dix, le cycle de Tokyo s'en faisant l'écho, mais les choses évolueront peu. La seule innovation viendra de l'adoption par les Parties contractantes à l'Accord général d'une clause particulière, la « Clause d'habilitation » (*Traitement différencié et plus favorable, réciprocité, et participation plus complète des pays en voie de développement*. Décision du 28 novembre 1979). La clause, toujours en vigueur, vient clarifier les règles concernant les relations commerciales avec les pays en développement. Elle constitue le « fondement juridique permanent pour les accords commerciaux préférentiels en faveur de pays en développement ». Elle a le mérite de prendre en considération « les difficultés économiques spéciales » et les « besoins particuliers du développement, des finances et du commerce des pays les moins avancés et de reconnaître aux pays en développement la possibilité de s'octroyer des concessions sans contrepartie. Toutefois, si la Clause d'habilitation en appelle à la « modération » de la part des pays développés dans leurs négociations commerciales avec les pays en développement, en contrepartie, elle s'attend à ce que ces derniers prennent « plus pleinement leur part dans l'ensemble des droits et obligations découlant de l'Accord général », d'une part, et à ce que tout « traitement différencié et plus favorable » ne constituera pas « une entrave à la réduction ou à l'élimination des droits de douane ou d'autres restrictions au commerce sur la base du traitement de la nation la plus favorisée ».

La controverse est loin d'être terminée pour autant, certains pays, les États-Unis en particulier, demandant que les accords, comme celui qui lie les pays du Cône sud, le MERCOSUR, soient examinés au titre de l'article XXIV.

## DU GATT À L'OMC

Exception faite, donc, du cas spécifique des accords impliquant des pays en développement, tous les autres accords commerciaux régionaux (ACR) relèvent aujourd'hui de l'article XXIV du GATT de 1994 et de l'article V de l'AGCS.

À l'article XXIV, nous retrouvons trois choses. Tout d'abord, une déclaration de principe sur la contribution des accords à la liberté du commerce accompagnée d'une mise en garde contre toute application abusive de l'article. Ensuite, une définition à la fois précise et restrictive est donnée des unions douanières et des zones de libre-échange :

- a) on entend par union douanière la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence i) que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (...) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union, ou tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires ces territoires ; ii et que (...) les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance ;
- b) on entend par zone de libre-échange un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane les autres réglementations commerciales restrictives sont éliminés ... pour l'essentiel des échanges commerciaux portant les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange ». (Article XXIV, 8)

Enfin, les Parties aux accords sont soumis à trois exigences : (1) ne pas introduire de droits de douanes plus élevés et de réglementations commerciales plus rigoureuses que ceux qui prévalaient avant l'accord ; (2) présenter un plan et un programme qui prévoit l'établissement de l'accord dans un délai raisonnable ; et, (3) aviser les Parties contractantes et fournir tous les renseignements utiles à l'évaluation de l'accord.

Les dispositions de l'article XXIV du GATT sont reprises à l'article V de l'AGCS, mais, pour des raisons pratiques, on ne distingue plus les unions douanières des zones de libre-échange. Un article particulier, l'article V bis, traite de l'intégration des marchés du travail. Possibilité est donnée aux pays membres de ne pas appliquer la clause NPF et « d'être partie à un accord établissant une intégration totale des marchés du travail entre

deux parties au dit accord ou plus », à condition que cet accord « exempte les citoyens des parties à l'accord des prescriptions concernant les permis de résidence et de travail » et qu'il « soit notifié au Conseil du commerce des services ».

Tous les observateurs s'accordent à dire que les dispositions prévues par les articles XXIV et V sont trop générales, sinon parfois confuses, pour donner lieu à une interprétation précise. Les trois principaux problèmes ont trait (1) à la définition de ce que l'on entend par « pour l'essentiel des échanges commerciaux », (2) à l'incidence des tarifs douaniers et réglementations sur les pays tiers, et, (3) à la durée de la période de transition. Témoigne de ces problèmes, le fait que très peu d'accords régionaux ou bilatéraux ont été entérinés depuis 1948. Faute d'entente sur le sujet, c'est plus ou moins la règle du fait accompli qui a toujours prévalu. Par ailleurs, et d'une manière générale, les accords, lorsqu'ils le sont, sont notifiés une fois déjà mis en œuvre. Enfin, il a toujours été extrêmement difficile d'évaluer les effets économiques des ACR, les effets de détournement de commerce en particulier, sur le système commercial multilatéral. Toutefois, même s'il n'est pas acquis que ces effets sont bénins, comme la plupart des observateurs s'accordent pour dire qu'en règle générale, les ACR stimulent le commerce, l'investissement et la concurrence tout en favorisant une coopération plus étroite entre les parties contractantes, à défaut de pouvoir faire la preuve contraire, c'est plutôt avec bienveillance, sinon avec une certaine complaisance, que ceux-ci ont généralement été considérés.

Toujours est-il que devant la controverse suscitée par la prolifération des accords régionaux au tournant des années quatre-vingt-dix, les Parties contractantes ont cherché pendant le cycle d'Uruguay à préciser davantage les règles, mais les Accords de Marrakech n'ont pas vraiment introduit d'innovations majeures. Le *Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV* souligne la nécessité de renforcer l'efficacité des mécanismes d'examen prévus à cet effet, notamment en clarifiant les critères et procédures d'évaluation et en améliorant la transparence de tous les accords conclus au titre de cet article. Des lignes directrices sur les méthodes ont ainsi été établies pour comparer le niveau global des droits de douane et autres impositions à l'importation avant et après établissement d'une union douanière. Un délai de dix ans est aussi considéré comme raisonnable pour établir une union douanière ou une zone de libre-échange. Il est également prévu

que les négociations sur les compensations au titre du paragraphe 6 de l'article XXIV doivent commencer avant l'application du tarif extérieur commun. Pour ce qui a trait aux règles d'origine, il y a peu de choses, sinon qu'il est reconnu que l'Accord sur les règles d'origine n'est pas applicable à l'élaboration des règles d'origine pour les accords régionaux. Par contre, le Mémorandum prévoit aussi que les dispositions relatives au règlement des différends pourront être invoquées pour ce qui est de toute question découlant de l'application des dispositions de l'article XXIV.

Par la suite, et ce, afin de faciliter la procédure d'examen des accords, il a été décidé, sur proposition, entre autres, du Canada, de créer en 1996 un comité particulier, le *Comité des accords commerciaux régionaux*. Celui-ci a pour mandat d'examiner et d'évaluer dans un cadre unique les ACR et leurs effets pour le système commercial, mais cela n'a pas permis jusqu'ici d'obtenir les résultats souhaités. Comme le constate amèrement le directeur général de l'OMC, Mike Moore, le Comité n'est jamais parvenu depuis sa création à trouver un consensus sur les modalités d'évaluation de ces accords, ni à remettre un seul rapport. Le problème vient d'une part du fait que les membres ne veulent pas s'engager trop loin et risquer de se retrouver ensuite pris au piège du mécanisme de règlement des différends, et d'autre part de l'importance prise par les enjeux politiques. En bref, de dire le directeur, les travaux du CACR, qui devait être l'un des comités les plus actifs de l'OMC, sont au point mort. Et tout indique qu'il en sera ainsi encore pendant longtemps puisque la déclaration de Doha (par. 29) apporte peu d'éléments nouveaux, sinon l'annonce de « 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 ». Et de préciser que ces négociations « tiendront compte des aspects des accords commerciaux régionaux relatifs au développement ».



## L'OMC ET LE NOUVEAU RÉGIONALISME

Le directeur général de l'OMC est loin d'être le seul à s'inquiéter des « risques systémiques » associés au nouveau régionalisme. Certains observateurs, Bhagwati, Krueger, Panagarya par exemple, ont un regard fort critique sur le régionalisme économique, l'ancien comme le nouveau. Aux arguments traditionnels sur le détournement de commerce et le protectionnisme, viennent s'y ajouter d'autres, comme par exemple les restrictions souvent importantes au commerce des pays en développement, dans le domaine de l'agriculture notamment souvent exclue des ACR, l'effet pernicieux des règles d'origine sur les courants commerciaux, les risques d'éviction des marchés lorsque des pays en développement sont associés à des accords de libre-échange, le faible pouvoir de négociation de ces derniers face aux grandes puissances, l'enchevêtrement des accords (le « bol de spaghetti », dira Bhagwati), voire encore le désintérêt croissant pour le multilatéralisme.

En dépit de ces objections, très sérieuses faut-il préciser, dans leur très grande majorité, les économistes tendent à considérer les ACR sous l'angle des avantages qu'ils apportent au mouvement de libéralisation des échanges, l'idée étant que les accords de libre-échange, bilatéraux ou régionaux, constituent une option de « deuxième rang » fort acceptable par rapport à l'option multilatérale en autant que ces accords soient « ouverts » et conformes aux règles multilatérales. Ces avantages seraient de trois ordres. Tout d'abord, il y a ce que les économistes appellent les avantages statiques, liés aux gains du commerce qui découlent du libre-échange. De ce point de vue, les gains en termes de création de commerce seront d'autant plus grands que les barrières tarifaires et non tarifaires avant accord sont élevées, que le degré d'ouverture aux pays tiers est important, que le nombre de parties contractantes est grand, que leurs relations économiques sont étroites, et que leurs économies sont complémentaires. À ces avantages statiques viennent s'ajouter des avantages dynamiques : économies d'échelle et spécialisations dans la production, efficacité accrue du fait de la concurrence, environnement économique plus favorable aux investissements, etc. L'évidence des faits montre

toutefois que ces avantages théoriques ne se sont réellement concrétisés que dans le cas des accords impliquant des pays déjà développés et, sous certaines conditions, des pays développés et des pays en développement. Les accords conclus entre pays en développement n'ont par contre enregistré que des résultats fort mitigés.

Plus intéressants sont par contre les nouveaux arguments, d'ordre plus institutionnel. Impliquant moins de pays, aux intérêts au demeurant convergents, les accords permettraient dans ce cas d'aller plus vite et plus loin que les négociations multilatérales, d'ouvrir de nouveaux champs de négociation dont les résultats pourraient être ensuite étendus au cadre multilatéral, de verrouiller les réformes économiques, de créer une culture libre-échangiste dans les pays en développement, d'inciter les pays tiers à accéder aux accords pour éviter de rester sur la touche (effet de domino), ou encore de lier plus étroitement libre-échange et gouvernance. Vu sous cet angle, le régionalisme serait en quelque sorte le laboratoire institutionnel du multilatéralisme et les pays y participant, une sorte d'avant-garde du libre-échange, ceux qui ouvrent la route, pour reprendre une formulation récente utilisée dans le cadre du Forum de coopération économique Asie-Pacifique, mieux connu sous son acronyme anglais d'APEC.

Il est indéniable que la situation est devenue aujourd'hui fort complexe et que l'on éprouve une certaine difficulté non seulement à suivre les accords au rythme où ils sont signés, mais également à comprendre toujours les motivations des pays qui les signent. Pour prendre le seul exemple des Amériques, la Zone de libre-échange des Amériques englobera des accords de libre-échange comme l'ALENA, des unions douanières comme le MERCOSUR, des marchés communs comme le MCCA, un accord plurilatéral comme l'ALADI, une multitude d'accords bilatéraux commerciaux, d'investissement ou de coopération, voire encore des accords préférentiels comme ceux unissant les États-Unis et le Canada au Bassin des Caraïbes, ou les États-Unis aux pays andins. Mais par delà cet enchevêtrement d'accords, certains faits ressortent. Trois en particulier.

Tout d'abord, les facteurs traditionnels de rapprochement, comme la proximité géographique, la complémentarité économique, les niveaux similaires de développement ou encore la culture, ne jouent plus autant qu'auparavant. En particulier, les ACR associant des pays en développement à des pays développés

sont de plus en plus nombreux, chacun y trouvant finalement son compte, en principe du moins. Ensuite, si l'on voit émerger de grands espaces économiques régionaux au sein de l'économie mondiale de grandes puissances comme les États-Unis, l'Union européenne voire le Japon cherchant par le truchement des accords bilatéraux ou régionaux à étendre leur zone d'influence et y poursuivre des objectifs plus ambitieux, on voit également certains pays, à l'intérieur ou en dehors de ces espaces, multiplier les accords à des fins de diversification stratégique de leurs échanges, créant ainsi ce que la Banque interaméricaine de développement a appelé des « nœuds d'intégration ». On peut penser aux cas du Chili, du Mexique, du Brésil ou encore du Canada dans l'hémisphère occidental. Enfin, les accords commerciaux sont de très grande portée, étendent l'ouverture commerciale à de très nombreux domaines, et tendent à converger dans la même direction. Sans aller jusqu'à dire que les accords sont tous issus du même moule, tous tendent néanmoins à reconnaître des droits étendus aux investisseurs, à couvrir tout ce qui de près ou de loin touche aux affaires économiques, à établir des normes de gouvernance publique, et à associer étroitement les questions économiques à d'autres questions, la démocratie, l'immigration, les droits sociaux, l'environnement, la lutte contre les narco-trafics, ou encore la sécurité, pour ne donner que ces quelques exemples.

Une simple lecture économique des accords commerciaux régionaux ne permet donc pas d'avoir, selon nous, une vision complète de la réalité. Nous pouvons avoir une vue plus juste des choses si nous considérons, premièrement, les accords régionaux pour ce qu'ils sont et ont toujours été, c'est-à-dire comme une forme particulière d'alliance entre des pays partageant des intérêts stratégiques communs ; deuxièmement, le contexte nouveau dans lequel ces alliances sont nouées, soit celui d'une globalisation qui, avec la généralisation du principe concurrentiel, oblige les pays à repenser les conditions de leur sécurité économique à la lumière d'une intégration compétitive dans l'économie mondiale ; et, troisièmement, les demandes normatives et institutionnelles en provenance des marchés eux-mêmes, des marchés qui, pour être de plus en plus globaux, n'en demeurent pas moins soumis, en dehors des rares accords internationaux existant, aux règles nationales.

Partant de ces trois hypothèses de travail, nous pouvons repérer deux dynamiques intégratives. La première émerge des économies

de petite taille et des pays de puissance moyenne et vise, par le truchement d'accords bilatéraux ou régionaux, à s'assurer d'un accès sécuritaire et élargi aux marchés, à créer des conditions favorables à l'attrait des investissements et, à accroître leur pouvoir de négociation sur la scène internationale. La seconde émerge plutôt des pays de grande taille, sinon des grandes puissances. Elle répondrait à trois grands objectifs : (1) créer par le jeu de la diplomatie commerciale des « zones de prospérité partagées<sup>13</sup> », qui, aussi hétéroclites qu'asymétriques soient-elles, n'en permettraient pas moins d'étendre l'horizon économique des entreprises tout en liant la stabilité régionale à un développement économique orienté sur le marché ; (2) établir des cadres normatifs et institutionnels mieux adaptés aux réalités de la globalisation en liant l'accès préférentiel aux marchés à la poursuite des réformes économiques et institutionnelles d'une part, et en faisant converger les règles vers des normes communes d'autre part ; et, (3) se servir des accords signés comme levier et comme modèle, comme levier pour ouvrir d'autres marchés et faire avancer les négociations à d'autres niveaux, et comme modèle pour faire évoluer plus rapidement le système commercial multilatéral, sinon pour réformer l'OMC elle-même. De quoi évidemment inquiéter ceux pour qui les accords de libre-échange ne sont qu'une étape intermédiaire dans la voie qui doit conduire au marché universel.

---

<sup>13</sup> L'expression, inimaginable au lendemain de la seconde guerre mondiale, est aujourd'hui fréquemment utilisée, dans le cadre du projet des Amériques et dans celui du projet Euroméditerranée par exemple

## L'IMPOSSIBLE RÉFORME DU SYSTÈME MULTILATÉRAL

Les problèmes du régionalisme économique, de première comme de deuxième génération, débordent largement la simple question des règles et procédures. Plusieurs propositions ont été faites ces dernières années pour éviter les dérives actuelles d'un régionalisme à la carte, aux enjeux stratégiques aussi importants, sinon davantage, que ses enjeux économiques. Deux méritent d'être mentionnées. La première a été faite par le directeur de l'*Institute for International Economics*, C. Fred Bergsten<sup>14</sup>. Le « régionalisme ouvert », un concept introduit sur mesure pour l'APEC, serait, une façon de mettre en phase la prolifération des accords régionaux avec le système commercial multilatéral que chapeaute l'OMC. Cinq conditions devraient cependant être respectées : (1) une pleine accessibilité des pays tiers aux accords signés ; (2) l'application de la Clause de la nation la plus favorisée sous sa forme inconditionnelle ; (3) l'extension conditionnelle des mesures de libéralisation régionales aux pays tiers qui souhaitent entreprendre des négociations bilatérales ; (4) l'élimination en parallèle des barrières au niveau multilatéral ; et, (5) l'adoption de mesures de facilitation du commerce. En somme, pour Bergsten, le régionalisme ouvert doit fondamentalement servir la cause du multilatéralisme, et non en être un substitut, encore moins un moyen pour ceux qui y participent de se dégager de leurs responsabilités au niveau multilatéral. Sur ce point, il rejoint l'ancien directeur général de l'OMC, Renato Ruggiero, qui donnait du concept de régionalisme ouvert deux interprétations possibles<sup>15</sup>.

En vertu de la première interprétation, les accords peuvent très bien être compatibles avec les critères retenus dans les Accords de l'OMC, mais avoir malgré tout un caractère préférentiel qui remet en question le principe de non discrimination qui est à la base du système multilatéral, les règles d'origine par exemple. Rappelons qu'en ayant autorisé les unions douanières et les accords de libre-échange, les Parties contractantes au GATT reconnaissaient par le fait même leur caractère dérogame, donc exceptionnel. Le

---

<sup>14</sup> C. Fred Bergsten, *Open Regionalism*, Washington, Institute for International Economics, Working paper 97-3, 1997, p. 1.

<sup>15</sup> Renato Ruggiero, « The Road Ahead : International Trade Policy in the Era of the WTO », Fourth Annual Sylvia Ostry Lecture, Genève, World Trade Organization, 29 mai 1996,

problème, c'est que maintenant l'exceptionnel est bien ancré, et la dérogation est devenu la règle. C'est la raison pour laquelle le directeur de l'OMC préférerait que l'on retienne une seconde interprétation, celle qui voudrait que l'élimination des obstacles au commerce dans le cadre d'un accord régional soit négociée et mise en oeuvre selon un agenda et un échéancier qui soit le plus proche possible de ceux de l'OMC dans ses négociations multilatérales. Cela permettrait, selon lui, de réduire la portée préférentielle des accords régionaux et de faire évoluer le régionalisme et le multilatéralisme dans la même direction, soit celle d'un marché mondial soumis à des règles et à des disciplines qui s'appliqueraient à tous, sans discrimination.

Tous ne partagent toutefois pas le même optimisme que Bergsten ou Ruggiero. Pour les critiques, le régionalisme ouvert soulève surtout des problèmes d'application, et non de définition<sup>16</sup>. Tout d'abord, les accords de libre-échange, dès lors qu'ils contiennent des règles d'origine, sont discriminatoires, l'ALENA en étant le meilleur exemple. Ensuite, si la libéralisation des échanges doit se faire, « en pratique et en droit », selon un même échéancier aux niveaux régional et multilatéral, pourquoi alors dans ce cas, commencer au niveau régional ? Par ailleurs, la transition entre le régionalisme et le multilatéralisme risque d'être fort longue, et éventuellement conduire à la fragmentation de l'économie mondiale si l'élargissement des groupes régionaux existants a pour effet de réduire leur nombre à deux ou trois seulement. Enfin, faut-il le rappeler, les pays concernés par les accords ne se préoccupent guère des pays tiers lorsqu'ils décident de se regrouper, pas plus d'ailleurs des effets qu'aura la création d'une zone commerciale sur le commerce avec les tiers. On peut s'attendre à une réaction négative de leur part, mais en pure perte, à moins que des mesures compensatoires soient en jeu, ce qui est possible mais demande de faire appel à la procédure de règlement des différends, et donc que l'on s'entende sur les critères d'examen, ce qui, nous l'avons vu, n'est pas encore le cas pour le moment.

Beaucoup plus radical, Panagarya a présenté cinq propositions pour limiter les effets pervers du régionalisme à défaut de pouvoir

---

<sup>16</sup> Voir à ce sujet en particulier, Arvind Panagariya et T. N. Srinivasan, «The New Regionalism : A Benign or Malign Growth ?», dans J. Bhagwati et M. Hirsch (dir.), *Essays in Honor of Arthur Dunkel*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2000.

totallement empêcher les pays d'y recourir<sup>17</sup>. Il faudrait, selon lui : (1) établir un moratoire sur les accords, y compris ceux qui sont en cours de négociation ; (2) modifier l'article XXIV du GATT pour contraindre les parties contractantes à geler leurs tarifs aux niveaux d'avant négociation ; (3) remplacer les mesures compensatoires et *antidumping* par des tarifs douaniers ; (4) établir une période (5 à 10 ans) au terme de laquelle les avantages tarifaires et autres seront étendus aux tierces parties ; (5) abolir les règles d'origine. Ces cinq propositions sont sans doute intéressantes, mais on peut penser qu'elles resteront sans lendemain pendant encore bien des années...

D'autres propositions de réforme ont été faites<sup>18</sup>, mais elles vont dans le même sens que celles que nous venons de présenter. Au risque de nous répéter, le problème est que le régionalisme présente beaucoup d'avantages et finalement fort peu d'inconvénients pour ceux qui y participent. D'où la course aux accords. Mais, face à ces réalités nouvelles, plutôt que de nous demander si le régionalisme est compatible avec le multilatéralisme comme nous l'avons fait d'entrée de jeu dans ce texte, ne vaudrait-il pas mieux retourner la question et nous demander plutôt si le temps n'est pas maintenant venu pour le multilatéralisme de s'ajuster sur régionalisme ?

---

<sup>17</sup> Arvind Panagarya, « The Regionalism Debate : An Overview », *The World Economy*, Vol. 22, n° 4, juin 1999, pp. 477-511.

<sup>18</sup> Mentionnons notamment, celles de Jeffrey Frankel, que l'on retrouve dans *Regional Trading Blocs in the World Economy*, (Washington, Institute for International Economics, 1997), et celles que l'on retrouve dans le rapport publié sous la direction de Valeriana Kallab, *Reflections on Regionalism : Report of the Study Group on International Trade* (Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1997).