

Grether, Jean-Marie; de Melo, Jaime

Working Paper

La montée en puissance du régionalisme et l'avenir de l'OMC

FERDI Document de travail, No. P74

Provided in Cooperation with:

Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI),
Clermont-Ferrand

Suggested Citation: Grether, Jean-Marie; de Melo, Jaime (2013) : La montée en puissance du régionalisme et l'avenir de l'OMC, FERDI Document de travail, No. P74, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/269355>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

La montée en puissance du régionalisme et l'avenir de l'OMC

Jean-Marie GRETHER
Jaime DE MELO

- ➔ Jean-Marie GRETHER est Professeur d'Economie à l'Université de Neuchâtel.
- ➔ Jaime de MELO a été professeur à l'Université de Genève de 1993 à 2012. Ses thèmes de recherche portent sur les politiques commerciales, sur le commerce et l'environnement et sur les liens entre régionalisme et multilatéralisme. Il est Senior Fellow à la Ferdi depuis 2011.

Résumé

Les tensions dans le système commercial international grandissent, non seulement à cause des pressions protectionnistes suite à la grande récession de 2008, dont les séquelles sont encore bien présentes, mais également en raison d'une tendance à plus long terme, à savoir la mise à l'écart relative du multilatéralisme, défendu par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), au profit du régionalisme, qui repose sur les accords commerciaux préférentiels (ACPr). Cette évolution met-elle en danger un des piliers de la stabilité mondiale, à savoir l'ouverture aux échanges et les institutions qui la soutiennent ? Dans ce chapitre en mémoire de Peter Tschopp, nous retraçons les principales étapes de cette marginalisation progressive du multilatéralisme face au régionalisme, nous en discutons les causes et les conséquences, et nous proposons quelques pistes de réflexion sur l'avenir de l'OMC en conclusion.

1. Introduction

Les tensions dans le système commercial international grandissent, non seulement à cause des pressions protectionnistes suite à la grande récession de 2008, dont les séquelles sont encore bien présentes, mais également en raison d'une tendance à plus long terme, à savoir la mise à l'écart relative du multilatéralisme, défendu par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), au profit du régionalisme, qui repose sur les accords commerciaux préférentiels (ACPr). Cette évolution met-elle en danger un des piliers de la stabilité mondiale, à savoir l'ouverture aux échanges et les institutions qui la soutiennent ? Anti-isolationniste convaincu, Peter Tschopp n'aurait pas manqué d'exprimer sa préoccupation face à cette question, à l'instar de tous ses collègues de l'Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, dont il fut le Directeur entre 1998 et 2004. Nous retraçons dans ce chapitre les principales étapes de cette marginalisation progressive du multilatéralisme face au régionalisme, en discutons les causes et les conséquences, et proposons quelques pistes de réflexion sur l'avenir de l'OMC en guise de conclusion.

2. Multilatéralisme ou régionalisme ?

Les cinquante dernières années ont été caractérisées par deux phénomènes majeurs et concomitants sur le plan mondial : l'essor du commerce et la croissance économique. Sans chercher à revenir sur les liens de cause à effet entre ces deux forces, qui de toute évidence s'alimentent l'une l'autre, on peut relever que leur interconnexion s'accroît, en s'appuyant sur le résultat de Freund (2009), qui estime que l'élasticité du commerce par rapport au PIB a augmenté de 50% depuis les années 60. Les deux conditions nécessaires à la globalisation (le « corps » et « l'esprit » selon l'expression de Taylor (2002)) ont indubitablement été réunies durant cette période, avec d'une part des incitations puissantes pour les acteurs privés, liées au progrès technique (notamment la containerisation du transport et les nouvelles technologies de l'information et de la communication) et d'autre part une volonté politique d'ouverture affirmée dans la plupart des pays, conduisant à la mise sur pied d'accords et d'institutions favorables aux échanges.

Sur le plan multilatéral, ce fut la conduite des cycles de négociations successifs sous l'égide du GATT, puis de l'OMC à partir de 1994. L'application de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) aux pays membres a permis de réduire considérablement, et de façon non-discriminatoire, la protection tarifaire moyenne entre les principales puissances économiques de la planète. Les négociations se sont progressivement étendues aux droits anti-dumping et aux mesures non-tarifaires, et ont inclus un nombre croissant de pays en développement. La conclusion de l'Uruguay round en 1994 a consacré l'avènement d'une véritable organisation internationale comptant plus de 150 membres, dont les droits et les obligations sont clairement établis, et qui peuvent faire appel au mécanisme de règlement des différends en cas de litige. Même si les négociations du Doha round sont actuellement au point mort, il ne faut pas perdre de vue que l'établissement de ce système commercial basé sur la non-discrimination, et qui couvre non seulement le commerce de marchandises, mais également celui des services et certains aspects de protection de la propriété

intellectuelle, a fonctionné comme une des principales locomotives de la globalisation au cours des cinquante dernières années (voir Freund et Ornelas, 2010).

En parallèle à cette évolution multilatérale, un nombre croissant de pays se sont également engagés dans la négociation d'accords commerciaux préférentiels (ACPr), qui sont passés de moins de 20 en 1960 à près de 300 actuellement (OMC, 2011). Ces accords, qui peuvent être plus ou moins « profonds » en matière d'intégration, instituent essentiellement une réduction des obstacles au commerce entre un nombre limité de partenaires. Ils sont donc par nature discriminatoires, et représentent, en termes d'efficacité économique, une situation de « second rang » puisqu'ils associent à un objectif louable (la réduction de l'écart moyen entre prix interne et prix internationaux) une conséquence indésirable (la discrimination entre membres et non-membres de l'ACPr). Cela dit, face aux difficultés rencontrées dans le cadre des négociations multilatérales, notamment la gageure d'obtenir un consensus entre 150 pays, les ACPr peuvent constituer une alternative pragmatique. De plus, en limitant les négociations à un groupe restreint de pays partageant les mêmes intérêts, ils permettent également d'aller « plus loin et plus vite » en matière de libéralisation commerciale (Carpenter, 2009). Enfin, la conclusion d'un ACPr incite les pays non-membres à réagir pour en limiter les effets, soit au travers d'autres ACPr, soit par les biais des négociations multilatérales. La relation entre régionalisme et multilatéralisme est donc loin d'être évidente, l'article XXIV du GATT autorisant d'ailleurs explicitement les ACPr. Cela mérite une analyse plus détaillée, comme nous le proposons dans la section suivante, en nous inspirant de la chronologie en trois étapes proposée dans le récent rapport de l'OMC consacré au régionalisme (OMC, 2011).

3. Les trois vagues d'accords régionaux

3.1. La première vague : intégration européenne et décolonisation (1950-1980)

La première vague d'intégration régionale repose sur la volonté d'intégration continentale des pays d'Europe de l'Ouest, afin d'assurer une prospérité et une paix durable dans cette zone. Elle est l'illustration parfaite d'un « effet domino » qui conduit, à partir d'un traité initial réunissant six nations et limité au charbon et à l'acier, à une intégration de plus en plus large des pays européens à économie de marché. Dans les années 60, elle met en concurrence deux systèmes, une zone de libre-échange centrée autour de l'Angleterre, l'Association Européenne de Libre-Echange (AELE) et une union douanière, la Communauté Economique Européenne (CEE), réunissant l'Allemagne, la France, l'Italie et le Bénélux. On rappellera qu'au sein d'une zone de libre-échange, chaque pays conserve sa souveraineté tarifaire vis-à-vis des pays tiers. Cela implique l'adoption et la mise en œuvre de règles d'origine afin d'empêcher que les importations ne pénètrent la zone par le pays membre dont les droits de douane sont les plus faibles. L'union douanière correspond à un degré d'intégration plus élevé, puisque les pays adoptent une politique commerciale commune. C'est cette version plus profonde de l'intégration régionale qui finira par s'imposer en Europe, puisque le Royaume-Uni, en compagnie du Danemark et de l'Irlande, rejoint la CEE en 1973. A noter que,

durant cette période, les accords instituant la CEE ont également été complétés par des ACPr incluant les anciennes colonies.

L'exemple de l'intégration européenne a été suivi sur d'autres continents, en Afrique (par ex. la Communauté de l'Afrique Orientale) et en Amérique latine (Marché commun d'Amérique centrale). Ces ACPr « Sud-Sud » répondaient à la volonté politique de s'affranchir des anciennes puissances coloniales. Ils présentaient aussi l'avantage de promouvoir l'industrialisation indépendamment du marché des pays industrialisés, afin d'éviter l'exposition à une destruction réciproque des échanges (comme dans l'entre-deux guerre) et à la détérioration séculaire des termes de l'échange des pays exportateurs de matières premières. Cependant, ces ACPr sont restés pour la plupart assez superficiels, impliquant le maintien de barrières tarifaires et non-tarifaires entre partenaires. Par ailleurs, comme le niveau moyen de tarifs était élevé durant cette période, et que la plupart des pays en développement étaient très liés aux anciennes métropoles, les effets de détournement de commerce (i.e. de réallocation vers une source d'approvisionnement plus chère) furent importants. Enfin, les différences de revenu per capita entre partenaires étaient souvent très élevées. Cela aurait dû en principe justifier la mise en place de fonds régionaux d'ajustement en faveur des pays les moins avancés, mais ces fonds n'étaient soit pas disponibles soit remplacés par des exceptions aux concessions tarifaires, ce qui accentuait les distorsions au sein de la zone. De plus, ainsi que suggéré par Venables (2002), l'échelle des avantages comparatifs étant largement corrélée avec celle des différences de revenu par tête (les pays les mieux dotés en travail qualifié étant ceux qui enregistrent le revenu par tête le plus élevé), l'intégration régionale est en général défavorable aux pays situés en queue de distribution, car ce sont eux qui supportent les effets de détournement de commerce (ils doivent s'approvisionner auprès du fournisseur le moins efficace). Pour les zones d'intégration régionale Nord-Nord, c'est plutôt une bonne nouvelle, puisque le partenaire en queue de distribution (par ex. la France vis-à-vis du Portugal) est le plus riche, ce qui conduit à une convergence des revenus per capita, tel qu'expérimenté au sein de la CEE puis de l'Union Européenne. Pour les ACPr Sud-Sud, c'est l'inverse (par ex. l'Ouganda doit désormais importer des biens manufacturés plus chers en provenance du Kenya), et les inégalités de revenu au sein de la zone tendent à s'accroître. En définitive, la conjonction de ces circonstances défavorables conduisit la plupart de cette première vague d'ACPr du Sud à l'échec (de Melo et Panagariya, 1993).

Les progrès enregistrés par la libéralisation commerciale régionale en Europe eurent plutôt un effet bénéfique sur les négociations multilatérales au sein du GATT (ces dernières s'effectuant d'abord par négociations bilatérales puis par sur la base de formules applicables à tous les membres à partir du cycle du Kennedy Round en 1963). En fait, les pays tenus à l'écart des ACPr eurent plutôt tendance à atténuer les effets des accords européens en réduisant leurs droits de douane NPF, cette baisse contribuant elle-même à réduire les effets de détournement de commerce au sein de la CEE et de l'AELE. La poursuite des réductions tarifaires fut grandement facilitée par les intérêts convergents des grandes puissances économiques de l'époque (USA, Japon et CEE) et par la pertinence et la souplesse des règles de fonctionnement du GATT. D'un côté la combinaison des principes de réciprocité (entre les concessions obtenues et la réduction des droits de douane

domestiques), de consolidation des réductions tarifaires (pas de retour en arrière par crainte de représailles) et de clause NPF (étendant à tous les autres membres une concession accordée) mit en marche un processus diminuant progressivement, au sein des pays industrialisés, l'influence des industries en concurrence avec les importations au profit des industries exportatrices (Baldwin, 2010). D'un autre côté, les nombreuses exceptions tolérées, en matière d'intégration régionale pour les Européens, de non-réciprocité pour les pays en développement, ou encore de non-inclusion des secteurs les plus sensibles comme le textile et l'agriculture, permirent au système d'éviter les blocages.

3.2. La deuxième vague : fin de la guerre froide et premiers accords Nord-Sud (1980-2000)

La deuxième vague d'accords régionaux implique à nouveau l'Europe comme un des principaux instigateurs. Tout d'abord, dans les années 80, la CEE (rebaptisée Communauté Européenne en 1993) poursuit son processus d'intégration profonde, en accueillant de nouveaux membres, et en cherchant à établir un véritable marché unique, au travers de la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux, ainsi que par le biais d'une harmonisation des normes et des réglementations. Cette évolution va s'accélérer de façon dramatique suite à la chute du rideau de fer et à la réunification allemande. Le moteur européen tourne alors à plein régime. L'adoption du traité de Maastricht en 1993 consacre la naissance de l'Union Européenne (UE) et le passage à l'union monétaire à la fin de la décennie. L'élargissement vers l'Est se fait à marche soutenue, au travers des accords d'association préparant l'adhésion, avec un passage à 25 membres en 2004 (contre 12 en 1986). Une des rares notes discordantes dans ce concert européen de la deuxième vague est le refus de l'Espace Economique Européen par le peuple suisse le 6 décembre 1992, et le gel consécutif de la procédure d'adhésion de la Suisse à l'UE, dont Peter Tschopp était probablement un des plus fervents partisans (Campiche, 2012).

La différence importante d'avec la période précédente est que cette fois-ci les Etats-Unis, rompant avec leur stratégie antérieure, s'engagent eux aussi dans la voie des accords préférentiels. Qui plus est, ils innovent, en négociant avec le Canada et le Mexique le premier ACPr Nord-Sud d'envergure, l'Accord Nord-Américain de Libre-Echange (ALENA), qui voit le jour en 1994. Sans doute les USA sont-ils soucieux de ne pas se laisser distancer par l'UE. Ils sont également préoccupés par les lenteurs des négociations multilatérales, et désireux de faire passer leur nouvel agenda concernant les services, les droits de propriété intellectuelle et les investissements. On peut aussi y voir l'influence des multinationales américaines, notamment du secteur automobile, qui voient dans l'établissement de l'ALENA et de ses règles d'origine la possibilité d'accroître les coûts de production des entreprises japonaises s'implantant au Mexique pour exporter sur le marché américain (Mangler, 2005). Cela reflète une tendance générale des règles d'origine à défendre des intérêts protectionnistes en restreignant ou en détournant le commerce de biens intermédiaires (de Melo et Cadot, 2008). Le Mexique trouve également son compte dans l'ALENA, notamment en termes d'investissements directs, qui augmentent dès le lancement des négociations.

Conjugués à la désintégration de l'ex Union soviétique, et au passage à des politiques commerciales plus ouvertes au cours des années 80, les ACPr européen et nord-américain déclenchent une nouvelle vague d'intégration régionale sur le plan mondial (notamment au sein de l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) et du MERCOSUR (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay). Ces nouvelles initiatives, alimentées par la crainte d'être tenus à l'écart des principaux blocs économiques, correspondent à des tentatives d'intégration plus profonde que la première vague, avec en particulier la volonté d'attirer l'investissement direct de l'étranger.

Dans ce contexte, où le nombre et la complexité des dossiers à traiter par les négociateurs vont croissants, il n'est pas étonnant que le cycle de l'Uruguay Round, qui avait déjà été difficile à lancer (il le sera en 1986 après plusieurs tentatives infructueuses), ait trainé en longueur par la suite. Les craintes sont vives à l'époque de voir les négociations multilatérales s'enliser, dépassées par les accords régionaux. La situation se débloque en 1994, lorsque pays riches et pays émergents s'entendent sur un « grand marchandage », où les pays du Sud acceptent de signer un « engagement unique » s'appliquant à tous les pays, en échange de la réduction programmée des barrières au commerce dans le textile et la promesse de la réduction du protectionnisme agricole dans les cycles futurs. C'est l'avènement de l'OMC, qui élargit le champ d'application des règles multilatérales (notamment aux services et à la propriété intellectuelle), se dote d'un mécanisme de règlement des différends beaucoup plus contraignant que par le passé, et met de facto un terme à la deuxième vague d'ACPr.

La mise à l'épreuve de la nouvelle organisation va cependant rapidement mettre en lumière ses limites. D'une part, dès son origine, elle s'est dotée de règles de fonctionnement beaucoup plus rigides que son prédécesseur le GATT. C'est ce qu'Ostry (1999) qualifie de « trinité impossible » à savoir (i) obtenir le consensus, (ii) appliquer des règles universelles et (iii) exécuter ces règles de manière stricte. D'autre part, les circonstances ont changé, avec l'apparition des grands pays émergents, notamment la Chine, l'Inde et le Brésil, qui ne partagent ni les intérêts ni la perception des grands pays industrialisés en matière de négociations multilatérales. Dans ces circonstances, ainsi que le soulève Baldwin (2011), il est beaucoup plus difficile de s'entendre sur un compromis global que du temps où les grands pays industrialisés dominaient et les pays en développement préféraient « ne pas objecter » tout en maintenant leur privilège de « ne pas obéir ». Ces divergences d'intérêts et grippages institutionnels furent à l'origine de l'échec de la conférence de Seattle en 1999, qui était censée lancer le cycle du millénaire.

L'échec de Seattle ne pouvait pas tomber à un pire moment pour la nouvelle organisation. En effet, les nouvelles technologies de l'information et de la communication ayant considérablement réduit les coûts et accru la fiabilité de la transmission des informations, il était devenu techniquement possible, et économiquement profitable, de disséminer les étapes de la chaîne de production sur le plan mondial, en recherchant à chaque fois la localisation la plus avantageuse. Cette fragmentation géographique de la production constituait le nouveau trend en matière de globalisation et rendait indispensable une adaptation du cadre institutionnel. L'OMC s'étant révélée incapable d'offrir cette

adaptation suffisamment rapidement sur le plan multilatéral, la voie était ouverte à une nouvelle vague de régionalisme.

3.3. La troisième vague: émergence de l'Asie et fragmentation de la production (depuis 2000)

Au cours de la dernière décennie, même si l'Europe et les Etats-Unis ont encore étendu leur réseau d'ACPr, le grand changement est surtout intervenu en Asie. Echaudés par l'effondrement du commerce asiatique suite à la crise financière asiatique de 1997, et rompant avec leur attachement au multilatéralisme, de grands pays asiatiques comme le Japon, la Corée du Sud, la Chine ou l'Inde, ont conclu des accords préférentiels avec de nombreux partenaires, tant en Asie que dans le reste du monde. Cette nouvelle vague d'intégration régionale s'établit à une échelle plus large que les deux précédentes, englobe des pays dont le niveau de développement économique est souvent très différent, et s'établit à un niveau de plus en plus profond, incluant les questions relatives aux services, aux flux de capitaux, à la propriété intellectuelle voire à l'environnement et aux conditions de travail.

La logique conduisant à l'établissement de cette nouvelle vague d'ACPr est singulièrement différente de celle des deux vagues précédentes. Répondant à la volonté de fragmenter géographiquement la chaîne de production, elle implique une imbrication étroite du commerce, des investissements, et des services. Au 20^{ème} siècle, comme les délocalisations sont matériellement délicates et les barrières tarifaires assez élevées, les partenaires des ACPr tendent à échanger entre eux des possibilités d'accès au marché. Au 21^{ème} siècle, les délocalisations sont devenues plus aisées et les barrières tarifaires ont baissé, ce qui conduit les partenaires à échanger plutôt des « usines étrangères contre des réformes domestiques » (Baldwin, 2011). Dans ce nouveau marchandage, le pays avancé détient la technologie et accepte de délocaliser vers le pays hôte, pour autant que celui-ci entreprenne des réformes accommodantes. Ces réformes impliquent notamment le respect des droits de propriété intellectuelle, la libéralisation des services et la baisse unilatérale des droits NPF, en particulier sur les biens intermédiaires. Cela permet l'implantation des usines étrangères qui, à leur tour, fournissent les investissements indispensables pour les services utilisés dans le commerce des tâches.

Cette fragmentation de la chaîne de production a été favorisée par les profonds changements ayant affecté la technologie et la transférabilité des services, qui sont devenus une part essentielle de la globalisation. Ainsi, selon l'OMC (2012), si la valeur du commerce des biens et services a passé la barre des 20 mille milliards de dollars en 2011, les services représentaient un cinquième de ce total. En pourcentage du PIB mondial, le commerce des services est passé de 4.5% en 2000 à plus de 6% en 2011. Relevons que la baisse des coûts à commercer n'a pas été uniforme : elle a été beaucoup moins forte pour les pays à faible revenus (Arvis et al. 2013), ce qui laisse supposer qu'il y a eu des différences dans les politiques d'ouverture au commerce entre régions. Au cours des vingt dernières années, les pays d'Asie se sont dans un premier temps lancés dans une course vers le bas en matière de baisse unilatérale de leur tarifs, avant de se mettre à négocier des ACPr avec le

Japon, afin d'attirer les investissements directs (Evenett, 2007, Vezina, 2010). Cette optimisation de la chaîne de production, rendue possible au travers des ACPr, a permis l'établissement de la « fabrique Asie ».

Cette tendance à la baisse des droits NPF est illustrée par la figure D1. On remarquera la baisse particulièrement marquée en Asie, et ceci en l'absence de tout accord multilatéral conclu à l'OMC. La figure D2 montre quant à elle que la baisse des droits NPF a été plus prononcée sur les biens intermédiaires, comme on aurait pu s'y attendre, puisque c'est sur le commerce de ces biens-là que s'articule le processus de fragmentation géographique de la production.

Figure D.1 : Évolution des droits NPF dans les pays en développement par région (en pourcentage)

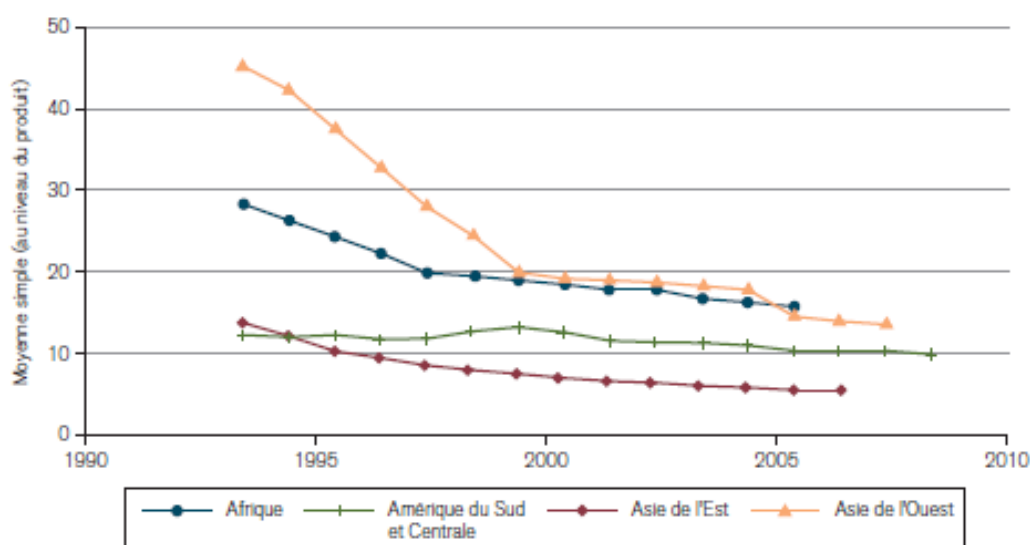
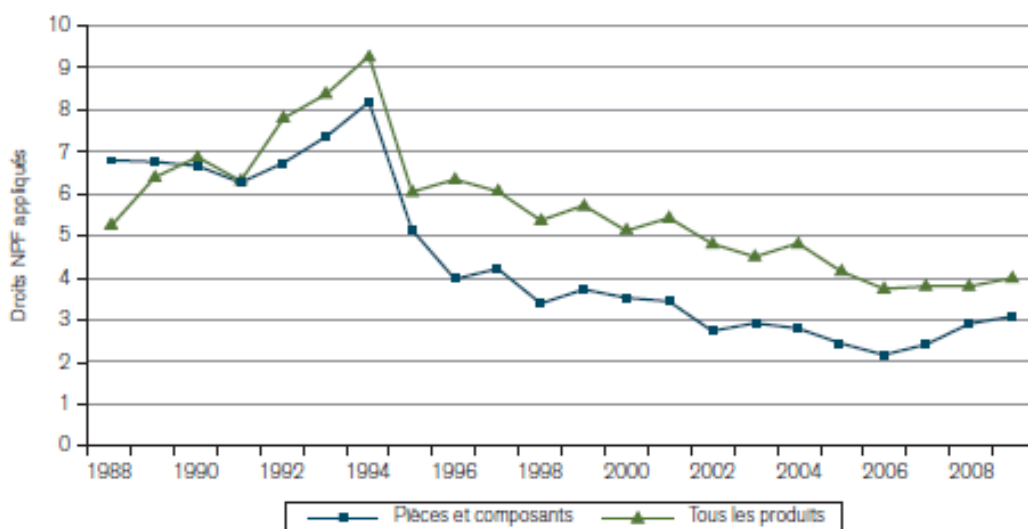


Figure D.2 : Évolution des droits NPF appliqués dans le monde (en pourcentage)



Note: Les données sous-jacentes sont les moyennes des taux ad valorem pondérées en fonction des échanges.

Source : OMC (2011), pages 124-125.

Comme la fragmentation de la chaîne de production implique une forte augmentation du commerce de biens intermédiaires, il n'est plus dans l'intérêt d'un pays de se protéger par sa politique tarifaire puisque cela revient à s'exclure de la chaîne. A cet égard, Gawande, Hoekman et Cui (2011) montrent que les pays en développement les plus engagés dans la verticalisation de la chaîne de production sont précisément ceux qui ont le moins utilisé leur marge de manœuvre en matière de politique tarifaire (cette dernière résultant de l'écart entre tarifs appliqués et les tarifs consolidés au sein de l'OMC). Par contre, on a observé une hausse des restrictions aux exportations de ressources naturelles non-renouvelables comme les minerais, ce qui revient à subventionner les industries domestiques se situant en aval. En résumé, la délocalisation a réduit les risques de représailles protectionnistes, ce qui a accentué la marginalisation de l'OMC.

4. Quel Avenir pour l'OMC ?

De ce bref survol des trois vagues de régionalisme depuis 1950, ainsi que des développements récents, on retiendra que la troisième vague semble correspondre à une fracture. L'OMC, ou plus précisément son prédécesseur le GATT, a non seulement résisté, mais s'est même parfois appuyé sur les deux premières vagues de régionalisation pour enregistrer de notables succès en matière de réduction des obstacles au commerce. Depuis 1994 cependant, la récolte a été maigre en comparaison des avancées enregistrées en matière d'ACPr. Cela est dû à de multiples facteurs, qui participent tous à l'impasse actuelle des négociations du cycle de Doha. D'abord, même si les gains potentiels d'un accord sur les réductions tarifaires actuellement discutées pourraient atteindre les 160 milliards de dollars par année (Laborde et al, 2011), la répartition inégale de ces gains ne suscite pas suffisamment de soutien pour remettre véritablement en cause l'alternative du status quo. Ensuite, les positions et les objectifs des acteurs majeurs sont très différents. Les pays de l'OCDE, les Etats-Unis en particulier, recherchent plus de concessions de la part des grands pays émergents—Brésil, Chine et Inde—alors que ceux-ci sont très hétérogènes. La Chine, le plus gros exportateur de biens manufacturés au monde, avec une part du commerce mondial de 10.4% en 2010 (OMC, 2011), considère qu'elle a pris suffisamment d'engagements lors de son accession à l'OMC, notamment en consolidant ses tarifs aux taux en vigueur. Le Brésil, quant à lui, désire plus de réformes dans les politiques agricoles des pays de l'OCDE, en particulier pour les bio-carburants. De son côté, l'Inde cherche plus d'engagements dans le commerce de services où la barrière des coûts à commercer est estimée entre deux à trois fois plus élevée que dans le commerce des marchandises (Miroudot et al., 2010). Enfin, l'ordre du jour tel qu'il a été conçu en 2001, puis modifié en 2003, a diminué le nombre de sujets sur lesquels des concessions auraient pu être échangées sur la table des négociations. Face à ces blocages multilatéraux, et à la complexité des sujets à négocier, les ACPr représentent des instruments plus flexibles, voire plus efficaces.

Faut-il s'en préoccuper ? La nature discriminatoire des ACPr a suscité de longue date la suspicion des économistes, notamment au sein des institutions multilatérales (de Melo, 2009). Cela dit, compte tenu du faible niveau des droits NPF actuels, les effets de détournement de commerce ne sont probablement pas énormes. Selon l'OMC, en 2010, moins de 13% du commerce préférentiel bénéficiait d'un avantage de 2%, et 83% du commerce mondial de marchandises s'effectuait sur une base NPF. Le risque de discrimination est d'autant plus réduit de par la nature « profonde » de la nouvelle vague de régionalisme. En effet, s'agissant du respect de la propriété intellectuelle, de normes de protection du consommateur ou de politique de concurrence, on voit mal comment établir et mettre en œuvre des règles d'origine véritablement contraignantes. La nature de bien public des services ou de la réglementation conduit d'ailleurs Baldwin (2011) à conclure que la

nouvelle vague d'ACPr est plutôt non-discriminatoire et créatrice de commerce. On peut poursuivre l'analyse en termes de biens publics un stade plus loin en faisant référence au principe de subsidiarité, selon lequel la juridiction adéquate est celle qui correspond à l'étendue géographique de l'externalité considérée. Ce principe est appliqué de longue date au sein de l'Union Européenne, où la politique de concurrence est décidée au niveau de l'UE mais le détail des normes alimentaires, par exemple, au niveau national. S'agissant du commerce mondial, on pourrait argumenter que l'OMC est le niveau approprié de négociation en termes de politique tarifaire, mais que dans d'autres disciplines, comme les barrières techniques au commerce, le niveau de gouvernance optimal se situe plus au niveau régional.

Cela dit certaines disciplines comme la propriété intellectuelle ou l'investissement ont des répercussions mondiales, et il subsiste toujours le risque d'une montée du protectionnisme entre blocs d'intégration régionale. Il serait donc regrettable que les nouvelles règles du commerce mondial échappent au traitement multilatéral garanti par l'OMC, et que cette dernière en soit réduite à l'administration d'un ensemble d'accords condamnés à l'obsolescence. Messerlin (2012) a récemment évoqué trois pistes pour que l'OMC ne s'endorme pas sur ses lauriers, à savoir l'adoption immédiate de certaines mesures (comme l'élimination de toute protection envers les pays les moins avancés) par des sous-groupes de pays « avant-gardistes », la création d'un « think-tank » en matière de techniques de négociations et, last but not least, la constitution de groupes de réflexion sur la gouvernance multilatérale ouverts aux représentants d'autres domaines, en particulier en matière de lutte contre le changement climatique.

Cette dernière proposition aurait sans aucun doute rencontré l'aval de Peter Tschopp, lui qui fut un des premiers à énoncer l'idée d'une taxation sur le CO₂ en Suisse, et qui a toujours insisté sur la dimension durable des questions économiques, tant sur le plan national qu'international. On rappellera à cet égard que si le premier alinéa de l'article 8bis (nouveau) de la constitution fédérale proposé par l'euro-initiative en 1992 était « La Suisse participe à la construction de l'Europe », l'alinéa 2 précisait que « Elle œuvre notamment pour une paix durable et la protection globale de l'environnement, ainsi que pour la démocratie et le fédéralisme ». Nul doute que le sage visionnaire qu'était Peter ne fut pas étranger à cette formulation.

Bibliographie

- Arvis, J. F., A. Duval, B. Shepherd et C. Utkham (2013) "Trade Costs in the Developing World: 1995-2010", WPS #6309, World Bank, Washington D.C.
- Baldwin, R. (2010) "Understanding the GATT's Wins and the WTO's Woes", Policy Insight paper #49, CEPR, London
- Baldwin R. E. (2011) "21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules", CEPR, Policy Insight #56, London
- Campiche, C. (2012), "C'était il y a 20 ans, l'Euro-Initiative", Journal 21. <http://www.journal21.ch/c%2%80%99%C3%A9tait-il-y-20-ans-l%E2%80%99euro-initiative>
- Cadot, O., et J. de Melo (2008) "Why OECD Countries Should Reform their Rules of Origin", *World Bank Research Observer*, 2008, 23, 77-105.
- Carpenter, T. (2009), « A historical perspective on regionalism », dans Baldwin, R. et Low, P. (éds), *Multilateralizing Regionalism*, Cambridge University Press, New York
- Evenett, S. (2007) "Reciprocity and the Doha Round Impasse: Lessons for the Near-Term and After", Policy Insight #11 CEPR, London.
- Freund, C. (2009) "The Trade Response to Global Downturns: Historical Evidence" WBWP #5015, The World Bank, Washington D.C.
- Freund, C. et E. Ornelas (2010), "Regional Trade Agreements", *Annual Review of Economics* 2: 139-67, September.
- Gawande, K., B. Hoekman et Y. Cui (2011) "Determinants of Trade Policy Responses to the 2008 Financial Crisis", World Bank Policy Research Working Paper #5862, Washington D.C.
- Laborde, D., W. Martin, et D. van der Mensbrugghe. (2011), "Implications of the Doha Market Access Proposals for Developing Countries." WBPR 5697, World Bank, Washington D.C..
- Mangler, S. M. (2009), *Investing in Protection: The Politics of Preferential Trade Agreements between the North and the South*, Cambridge University Press.
- Melo, J. de (2009) "Preferential Trade Agreements in IMF Economic Work 1996-2007: An Assessment" http://www.ieso-imf.org/ieso/files/completedevaluations/06162009BP0901_PTAs.pdf
- Melo, J. de, et A. Panagariya (1993), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press.
- Messerlin, P (2012) « Keeping the WTO Busy While the Doha Round is Stuck », Vox column <http://www.voxeu.org/article/keeping-wto-busy-while-doha-round-stuck>
- Miroudot, S, J. Sauvage, et B. Shepherd (2010) "Measuring the Cost of International Trade in Services", Forum for Research in Empirical International Trade, Working Paper 258.
- OMC (2011), *Rapport sur le Commerce Mondial 2011 : L'OMC et les Accords Commerciaux Préférentiels : de la Coexistence à la Cohérence*, Genève.
- OMC (2012), *Rapport sur le Commerce Mondial 2012 : Commerce et politiques publiques : Gros plan sur les mesures non-tarifaires au XXI^e siècle*, Genève.

Ostry, S. (1999) "The Future of the World Trade Organization", Brookings Trade Forum.

Taylor, A. M. (2002), "Globalization, Trade, and Development: Some Lessons from History", WP 9326, National Bureau of Economic Research.

Venables, A. J. (2003) « Winners and Losers from Regional Trade Agreements », *Economic Journal*, 112 (490), 747-61

Vezina, L. (2010) "Race to the Bottom Tariff Cutting" IUHEID WP #12, Genève.



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30