

Bart Bode

Les accords commerciaux régionaux: un bref aperçu

Le régionalisme dans les accords commerciaux et d'investissement a été en croissance rapide depuis le début des années 90. Le nombre d'accords en négociation ou en considération est incalculable pour tous les buts et objectifs, et ils changent souvent chaque semaine. Des 273 accords commerciaux régionaux dont la OMC a pris note en décembre 2003, seulement 120 datent d'avant 1995. Si les accords planifiés se concluent comme prévu sous la notification de l'OMC, la fin 2006 verra à peu près 300 accords commerciaux régionaux prendre place.

Certains érudits ont identifié ce phénomène récent comme une «seconde

vague de régionalisme», la première vague s'est déroulée dans les années 60 et 70. La première vague a généré des réductions de tarif comme principal objectif des accords commerciaux mais la vague récente des accords entre les pays a inclus des zones de coopération économique sous la réduction de tarifs et plusieurs gouvernements ont adopté une approche à plusieurs voies de la libéralisation du commerce. On en trouve le meilleur exemple dans les stratégies de «libéralisation concurrentielle» mises en place par les Etats-Unis et les pays du Sud Est asiatique où les négociations commerciales régionales et bilatérales sont vues comme des aides pour mener à

bien l'agenda multilatéral de façon plus efficace.

Les récents accords commerciaux ont généralement été de deux sortes, soit un accord commercial direct soit un accord commercial faisant partie d'un accord de partenariat économique plus large qui inclut la coopération en matière commerciale, la coopération au niveau du travail et/ou de l'environnement avec un accord de libre commerce (ALC). Souvent, leurs signataires les décrivent comme des «nouveaux points de référence», «globaux» ou «de nouvelle époque». Ces accords traitent de sujets – investissement, équipement gouvernemental, environne-

ment, politique de concurrence, droits de propriété intellectuelle – qui sont encore en négociation à l'OMC ou ont été mis à l'écart des négociations jusqu'après la ronde de Doha.

Comme les pays de l'Est asiatique ont été les derniers à poursuivre des accords bilatéraux, seule une poignée d'accords ont été signés jusqu'à présent. Cependant des milliers ont été proposés, y compris un, connu comme le ALC d'Asie de l'Est, qui doit unir l'Asie du Nord et du Sud Est et doit se convertir en une des plus grandes zones de libre commerce dans le monde. Parmi les plus importants de ceux qui ont été signés, quant au niveau de leur complexité, de leur profondeur et de leur taille, figurent le USSFTA et le ASEAN FTA (AFTA).

Les Etats-Unis se sont montrés très énergiques pour signer des accords commerciaux régionaux et bilatéraux lors des dernières années; ils ont conclu des accords avec Singapour et le Chili (2003), avec l'Australie, le Bahrayn, le Maroc et les cinq états d'Amérique Centrale et la République dominicaine (2004). Ils sont actuellement en train de négocier avec les quatre pays andins, et les cinq pays de l'Union Douanière Sud Africaine (SACU) et Panama. Ils poursuivent également ce qu'ils appellent l'entreprise pour l'initiative ASEAN qui tend à conclure des accords commerciaux bilatéraux avec les dix membres de l'association. De même, ils poursuivent une initiative de zone de libre commerce au Moyen Orient afin d'avoir des traités d'investissement bilatéraux et des accords de libre commerce avec un certain nombre de pays. Ils ont signé les Accords cadre du Commerce et de l'investissement (TIFAs) avec sept pays du Moyen Orient. Et leurs négociations avec les pays de l'hémisphère occidental (sauf Cuba) sur les ALC qui devraient remplacer la Zone de Libre Commerce des Amériques (ALCA) qui a été un échec.

L'Union Européenne poursuit aussi un nombre d'initiatives régionales. En 2004, elle a complété le processus d'accession de 10 nouveaux membres, elle est en négociation avec quatre candidats additionnels et poursuit un statut d'intégration spéciale pour les six pays des Balkans. Sous le cadre de coopération plus large du « Processus de Barcelone », elle poursuit une zone de libre commerce Euro-Méditerranéenne pour 2010, et a signé des accords bilatéraux d'association avec 11 des 12 pays impliqués. Sa relation à long terme de préférence avec les pays d'Afrique et des Caraïbes connaît actuellement un changement fondamental avec la négociation des Accords de partenariat économique avec six régions. Elle est également en train de négocier un accord de libre commerce avec les six états du Conseil de Coopération du Golfe et avec quatre états du Mercosur – le marché commun du Cône Sud.

Cet ensemble frénétique d'activités se vit aussi dans le reste du monde, car des pays de l'Asie du Sud, du Golfe Persique, d'Amérique Latine et d'Afrique négocient des accords d'intégration et de coopération ou entrent en discussion pour éventuellement y arriver.

La plupart de ces accords reconnaissent explicitement dans leurs textes l'article XXIV du GATT et l'article V du GATS, qui sont connus comme étant les articles d'exception sur les accords commerciaux préférentiels. L'OMC permet des ALC s'ils réunissent ces trois critères: on n'élève pas des barrières commerciales envers les non signataires, la zone de libre commerce doit être établie dans une période de transition raisonnable, ce qui est généralement interprété comme pas plus de dix ans, et finalement, les tarifs et les réglementations doivent être éliminés pour «substantiellement tous les secteurs». Ce dernier a été sujet à plusieurs interprétations avec certains qui débattaient si «substantiel» signifie

un véritable volume commercial ou les produits commercialisés les plus importants. Les accords en discussion s'appuient sur les mots «plus importants» car cela donne aux pays une plus grande liberté pour le protectionnisme.

Il y a ici un précédent de grande importance. La Corée, par exemple, qui a un grand lobby des paysans, a été pressurée par certains de ses académiciens pour apprendre de l'ALCA et des ALC's Mexique-Union Européenne: les premiers excluent les appuis intérieurs à l'agriculture et le seconds ont fini par couvrir seulement 64 pourcent des produits agricoles de l'Union Européenne. Pour sa défense, l'Union Européenne dit que l'ALC réunit les conditions de l'article XXIV puisque l'agriculture n'est qu'une petite partie de l'accord commercial. La Corée, dans ses accords commerciaux, a fait de même. Elle a géré pour exclure vingt produits agricoles, dont le riz, tandis qu'elle postulait la négociation sur 337 lignes de tarifs agricoles jusqu'après la Ronde de Doha de l'OMC. Le Chili qui, au départ demandait une libéralisation totale de l'agriculture, a demandé à son tour que les frigos et les machines à laver restent en dehors de l'agenda des tarifs. Le Japon, au cours de ses négociations avec le Mexique, a été prévenu de négocier pour les mêmes engagements que l'union Européenne a pris pour les secteurs agricoles et de pêche dans l'ALC Union Européenne-Mexique.

Vu que la définition de "substantiel" a été rétrécie et même pas encore bien définie au niveau de l'OMC, il est difficile d'établir catégoriquement que tous les accords en discussion satisfont ce critère. Le besoin d'un consensus rend cela virtuellement impossible même si c'est pour discipliner un accord spécifique que certains membres auraient conclu. Cependant, la plupart des accords signés récemment ne modifient pas de manière significative les droits



et les devoirs existant dans le système commercial multilatéral. Avec quelques rares exceptions, les accords respectent les droits et les devoirs fixés par l'OMC. Les secteurs en négociation, tels que l'agriculture et les services, ont été, de manière significative, exclus des négociations, ou alors inclus mais limités à des produits spécifiques. Et pour les secteurs qui n'ont pas encore été discutés au niveau multilatéral, tels que les politiques de concurrence et l'investissement (avec seulement un accord multilatéral très faible), on a accepté le précédent qu'il n'y ait aucun conflit avec les accords de l'OMC, mais ils marquent cependant une rupture significative avec le statut quo. Les pas suivis en Asie de l'Est et ailleurs semblent ceux prédits par la plupart des économistes qui ont argumenté que les secteurs sensibles doivent être exclus, ou laissés au niveau actuel de l'OMC dans les ALC et vont donc accroître la vraisemblance de la circulation commerciale. Cela semble spécialement le cas dans la libéralisation de l'agriculture. En général, les subsides ne sont pas remis en question et on compte les exceptions: l'ALC Etats-Unis-Australie, par exemple, interdit les subsides à l'exportation, auxquels aucune des deux parties n'a recours, mais ne dit rien des nombreuses autres formes d'appui intérieur utilisées abondamment par les deux parties. De la même manière, l'agenda des tarifs pour certains produits s'allongent sur plusieurs décennies, en débouchant à long terme sur de petites augmentations. Dans l'ALC Thaïlande-Australie, par exemple, le secteur laitier thaïlandais ne va pas devenir libre de taxes jusqu'en 2025. Cependant, comme la Thaïlande est un pays en développement, ce n'est pas une surprise. L'ASEAN a donné à ses nouveaux membres – le Cambodge, le Laos, le Myanmar et le Vietnam – des dates limites pour les tarifs en fonction de leur date d'entrée et de leur niveau de développement. Les trois derniers pays devront finalement atteindre les niveaux de tarif zéro en 2018.

Cependant, une exception notable est l'accord de partenariat économique global ASEAN-Chine. Un accord cadre a été signé en novembre 2003 et les négociations sur les secteurs des biens ont été conclues en juillet 2004 (une notification de l'extension a été utilisée). Cet accord va avoir des traits innovateurs semblables au traitement spécial et différentiel de l'OMC. L'Agenda de la «Première Récolte» va donner aux pays ASEAN en développement un accès préférentiel sur (la plupart) des produits agricoles. Ces pays n'ont pas à offrir une réciprocité à l'offre de la Chine jusqu'à une date future qui doit encore être négociée. La plupart des observateurs croient qu'il s'agit là plus d'un geste politique de la Chine pour démontrer que sa croissance économique va bénéficier à toute la région, et pour s'établir elle-même en tant que leader de la région.

Cependant, d'autres cas tendent à prouver la règle: les négociations Union Européenne-Mercosur et les négociations ALCA, sont jusqu'en octobre 2004, dans une mauvaise situation d'hésitation ou d'attente, car elles n'ont pas réussi à dépasser les difficultés relatives aux sujets sensibles. Dans le cas de l'accord Union Européenne-Mercosur, ces difficultés ont presque toutes à voir avec l'accès au marché pour les produits agricoles du Mercosur. Dans le cas de l'ALCA, le problème est (ou était) de nouveau l'agriculture – y compris le sujet de l'accès au marché des Etats-Unis et les appuis intérieurs – ainsi que la susceptibilité du Brésil de parler d'investissements.

Une des principales raisons de l'intégration régionale ou bilatérale est de créer effectivement de plus grands marchés (à travers une diminution des tarifs et des barrières non tarifaires) pour avoir l'avantage d'économies d'échelles dans la production de biens et de services, et l'augmentation des opportunités pour les investissements productifs. Mais cette motivation est actuellement plus rationnelle pour les

accords commerciaux multilatéraux que pour les accords régionaux ou bilatéraux, car plus le marché libéralisé est grand, mieux c'est. Nous devons rechercher d'autres raisons complémentaires pour expliquer l'explosion des négociations régionales.

Une des premières motivations est que les ALC offre une plus grande et meilleure libéralisation qui est facilement disponible au niveau multilatéral. Et donc, par exemple, le souhait du Mexique de signer l'ALCA, se basait sur la possibilité, de par la signature de l'accord, de vendre sur le marché des Etats Unis qui est beaucoup plus grand, dans une mesure qui n'était pas possible avec des accords multilatéraux. La volonté d'une foule de partenaires pour cimenter des accords avec des économies plus larges se base sur la même sorte de motivations. Il y a de fait une forte évidence empirique pour démontrer que les flux de FDI sont influencés par la taille des marchés régionaux intégrés, pour probablement chercher à faire des économies d'échelles.

Pour les pays en développement, signer des accords Nord-Sud peut aussi être motivé par le désir de faire des réformes qui augmentent leur crédibilité comme des hôtes pour les investissements étrangers directs et les transferts de technologie. On perçoit, dit l'argument, comme le sceau d'approbation pour les gouvernements impliqués d'avoir conclu des négociations qui impliquent des réformes en profondeur des institutions intérieures, l'ouverture de secteurs de service protégés et la volonté de signer pour de grandes protections aux investisseurs.

De leur côté, beaucoup de pays développés sont incités à opérer des réformes dans les marchés des pays en développement dans des zones d'une plus grande intégration. Ainsi donc, par exemple, nous voyons une grande quantité d'ALC des Etats-Unis qui incorporent plus d'éléments de l'OMC dans les secteurs d'investissement et

6 b

de droits de la propriété intellectuelle, donnant aux Etats Unis une position prédominante en tant qu'exportateur de capital et de technologie. Cette motivation a aussi un aspect stratégique: il est souvent impossible d'atteindre ce type d'engagement de réformer au niveau multilatéral. On peut aussi réactiver la motivation pour les négociations régionales. Une grande part des conduites pour créer la communauté économique ASEAN était une réponse à la croissance du renforcement économique de la Chine et de l'Inde comme concurrents. Un Sud Est asiatique régionalement intégré sera capable de mieux défendre son industrie et la base de son exportation, et de faire baisser la tendance des investisseurs à se tourner vers les géants chinois et indiens.

Finalement, des accords bilatéraux ou régionaux peuvent aussi donner à un pays une prise, un point d'entrée, dans une région présentant un intérêt pour exporter. Ceci a été par exemple, pour une grande part dans la motivation des Etats Unis et du Canada pour engager des négociations avec Singapour, et pour la Corée de signer un accord avec le Chili.

Quel est le but d'améliorer les ALC dans une perspective de développement? Un besoin qui soutient tout, avant de pouvoir répondre correctement à la question, est d'avoir une meilleure connaissance des accords qui sont actuellement en cours de négociation ou planifiés et quels sont les éléments qu'ils contiennent. Dans cet aspect, il est important de noter que pratiquement aucune des négociations actuelles ou passées n'ont publié des documents pour le grand public pour en recevoir des commentaires ou des apports. Jusqu'à ce que ce problème soit rectifié, il est difficile de parler d'améliorer les ALC, car l'expérience montre qu'il est extrêmement difficile d'effectuer des changements substantiels une fois que les négociations sont terminées.

Un domaine où il y a des besoins évidents est celui d'efforts de formation dans les accords Nord Sud. Même s'il y a un bon langage dans la plupart des accords, des budgets limités normalement donnent l'étendue des expressions de bonne volonté.

Il y a peu d'ALC qui tendent à renforcer les capacités dans le domaine de l'économie et du développement social. Ceci est frappant, vu l'accord général que de fortes politiques et institutions intérieures sont critiques pour exploiter les opportunités créées par les accords de libéralisation. En ce qui concerne les impacts économiques des ALC, la plupart des études montrent qu'il n'y a pas de lien automatique entre un ALC et une plus grande prospérité.

Pour conclure: les paysans se trouvent dans une meilleure position avec une politique agricole intérieure forte plutôt qu'avec de vagues promesses sur les opportunités futures accords commerciaux régionaux. Renforcer l'espace politique pour les gouvernements du Sud pour qu'ils réalisent des efforts qualitatifs pour le développement rural est plus important pour les petits paysans que négocier une augmentation de 2% de l'accès aux marchés occidentaux.

Thème

campagne internationale • Thème



Coordination Mondiale



15