

Sur la voie du bilatéralisme: enjeux et conséquences

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) estime que près de 400 accords commerciaux régionaux (ACR¹) seront en vigueur d'ici 2010. Son directeur général, Pascal Lamy, a récemment affirmé que leur prolifération est «source de préoccupation»². Les accords ont, en effet, tendance à se chevaucher, ce qui suscite des inquiétudes quant à leurs effets sur les relations commerciales basées sur le multilatéralisme. Le régionalisme n'est, pourtant, pas près de disparaître, d'autant plus que les négociations commerciales multilatérales se trouvent toujours dans l'impasse. Que signifie cette évolution du système commercial international pour une économie aussi intégrée que la Suisse? Les études du Seco permettent de mieux comprendre les enjeux et les conséquences de l'effervescence du régionalisme.



On estime que les ACR couvrent aujourd'hui plus de la moitié du commerce mondial. Cette tendance à la régionalisation persistera tant que les négociations au niveau multilatéral n'avanceront pas. En illustration: référendum au Costa Rica sur l'accord de libre-échange avec les États-Unis en octobre 2007.

Photo: Keystone

La conclusion d'accords de libre-échange sur un plan régional n'est pas un phénomène nouveau. Dès 1960, la Suisse figurait parmi les fondateurs d'un ACR, à savoir l'Association européenne de libre-échange (AELE). Ce qui est nouveau, c'est l'effervescence avec laquelle ces accords préférentiels se sont multipliés ces dernières années. À une exception près, tous les pays membres de l'OMC participent au moins à un ACR. La Suisse n'est pas restée en marge de cette dynamique bi- ou plurilatérale: en 2007, elle aura mené six négociations en parallèle, visant à obtenir un accord de libre-échange (ALE) avec le Canada, la Thaïlande, le

Encadré 1

Les études mandatées par le Seco

Le Seco a confié six études à des chercheurs en politique économique extérieure, avec pour objectif d'examiner la stratégie des concurrents de la Suisse en matière d'ALE et d'évaluer le risque de discrimination qu'elle encourt avec l'accélération de la conclusion de ce type d'accords. L'articulation de ces études vise à donner un aperçu horizontal des différents réseaux d'ALE (étude horizontale), puis d'associer une région géographique à une catégorie économique particulière (UE-biens agricoles, Zone Euro-Med-textiles, Amérique latine-biens manufacturiers, Asie-services et investissement). Ces études doivent paraître en trois volumes dans la série *Strukturberichterstattung* du Seco dans le courant du mois de novembre 2007:

36/1 Heydon K. et Woolcock S., *The Evolution of Free Trade Agreements negotiated by the US, EU, EFTA, Japan and Singapore*

36/2 Bureau J.-C. et Jean S., *L'évolution de l'offre agricole de l'Union européenne*
Jean S. et Bureau J.-C., *Évaluation ex post des accords commerciaux bilatéraux réciproques de l'Union européenne dans l'agriculture*

36/3 Cadot O. et al., *Préférences et règles d'origine dans le textile-habillement*
Sauvé P. et al., *Preferential services and investment liberalization in Asia*
Estevadeordal A. et al., *Shifting Import Patterns in Latin America*

1 Les «accords commerciaux régionaux» englobent, selon la terminologie de l'OMC, également les accords de libre-échange bi- ou plurilatéraux conclus entre des pays ou des groupes de pays qui n'appartiennent pas à la même région.

2 Discours prononcé lors de l'ouverture de la conférence intitulée «Multilatéraliser le régionalisme», 10 septembre 2007, Genève (www.wto.org/french/news_f/spl_f/spl67_f.htm).

3 Selon certains observateurs, le manque de progrès des négociations d'un ALE entre les États-Unis et la Nouvelle-Zélande serait en partie dû à la décision de cette dernière, en 1985, d'interdire l'accès de ses ports aux navires à propulsion nucléaire et, plus récemment, à son refus de soutenir l'intervention américaine en Irak en 2003.



Chantal Moser
Secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



Peter Balastèr
Chef du secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Terminologie

La terminologie se référant aux accords commerciaux dans les études n'est pas homogène et requière les explications suivantes:

- *accord commercial régional*: traditionnellement, le terme fait référence à un arrangement régional, tel qu'une zone de libre-échange ou union douanière;
- *accord de libre-échange*: le terme reflète le fait qu'aujourd'hui un nombre important d'accords commerciaux sont conclus entre des pays qui ne se situent pas nécessairement dans la même région géographique;
- *accord commercial préférentiel*: on tend à employer cette expression lorsque l'on se réfère plus particulièrement aux accords entre pays développés et en développement: Elle fait référence à la possibilité d'accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement.

Outre l'aspect géographique, les expressions «accord commercial préférentiel» et «accord de libre-échange» sont souvent utilisés pour refléter l'inclusion croissante dans les accords de dispositions allant au-delà des réductions tarifaires sur les marchandises, mais contenant également des disciplines sur le commerce des services ou les investissements.

Conseil de coopération du Golfe arabe, le Japon, la Colombie et le Pérou.

Depuis les années nonante, la Suisse s'est engagée à assurer à ses entreprises des conditions d'accès au marché au moins équivalentes à celles dont bénéficient leurs concurrents européens, en mettant d'abord l'accent sur la conclusion d'ALE avec les pays d'Europe centrale et orientale, puis en étendant progressivement son réseau au bassin méditerranéen. Elle a, plus récemment, pris les devants par rapport à l'Union européenne (UE), en concluant des accords avec des partenaires commerciaux du monde entier, reflétant une nouvelle dimension dans les rapports économiques internationaux.

L'évolution du régionalisme a été particulièrement vigoureuse ces dix dernières années et ne semble pas ralentir, comme en témoigne la multiplication des accords entre des pays asiatiques qui auparavant n'avaient pas d'arrangements préférentiels. On estime que les ACR couvrent aujourd'hui plus de la moitié du commerce mondial. Ces initiatives régionales ont été perçues tantôt comme une menace, tantôt comme complémentaires au cadre multilatéral. Les études du Seco n'ont pas pour objectif d'alimenter davantage ce débat. Au contraire, en admettant que la conclusion d'accords commerciaux préférentiels est devenu une constante dans le système commercial international, ses implications doivent être examinées avec attention.

L'avantage de la flexibilité

L'attrait du bilatéralisme provient essentiellement de la flexibilité que permettent les négociations bi- ou plurilatérales, que ce soit au niveau du choix et du nombre de cosignataires ou encore du contenu des accords. Il est évident qu'un nombre limité de partenaires homogènes peuvent plus facilement négocier que 151 pays aux intérêts divergents, comme c'est le cas à l'OMC. Cette flexibilité dans le choix des partenaires ravive, néanmoins, la question des rapports de force que ceux-ci entretiennent lorsqu'ils sont de taille différente. Lier les intérêts économiques aux considérations politiques peut devenir problématique pour les petits pays qui ne disposent pas du même pouvoir de négociation que les grands blocs³.

Dans ce contexte, l'étude de Ken Heydon et Steve Woolcock identifie les considérations stratégiques qui sous-tendent la politique commerciale de trois grandes puissances économiques, à savoir les États-Unis, l'Union européenne et le Japon, et de deux petites entités économiques fortement intégrées dans le commerce mondial: l'AELE et Singapour. Les auteurs examinent ensuite les dispositions

des accords conclus, en évaluant leur signification en termes d'accès au marché et d'ouverture.

Bien que par définition, un accord commercial préférentiel déroge au principe fondamental de non-discrimination sur lequel est construit le système commercial multilatéral, les pays membres de l'OMC peuvent conclure de tels accords, à condition de respecter les règles énoncées à l'art. XXIV du GATT, à l'art. V de l'AGCS ou prévues par la clause dite d'habilitation⁴. Parmi celles-ci figure l'élimination des droits de douane et autres réglementations restrictives pour «l'essentiel» des échanges commerciaux. Cette formulation assez vague confère une certaine marge de manœuvre aux négociateurs et permet d'accommoder les sensibilités des uns et des autres.

Un domaine sensible: l'agriculture

Sur ce dernier point, l'agriculture est un secteur particulièrement sensible dans les négociations commerciales internationales. L'étude de Jean-Christophe Bureau montre que la politique commerciale de l'UE a été marquée durant plusieurs années par trois priorités qui ne mettaient pas les relations bilatérales au centre de sa stratégie commerciale. Outre la voie multilatérale, l'UE s'est efforcée de renforcer ses relations commerciales avec ses voisins immédiats, soit pour des raisons de stabilité politique, soit en vue d'une future intégration dans l'UE. La troisième priorité consistait à suivre une politique de préférence vis-à-vis des pays en développement. Ce n'est que récemment que l'UE s'est mise à conclure des ALE à vocation purement économique. L'étude de Bureau montre que, dans le domaine agricole, les accords signés par l'UE n'apportent que des avantages limités aux pays partenaires, comparés à ceux dont ils bénéficiaient déjà sous le Système généralisé de préférences. Contrairement aux accords du cycle de l'Uruguay du GATT, signés en 1994 à Marrakech, les accords préférentiels ne semblent pas avoir influencé l'évolution de la politique agricole commune de l'UE.

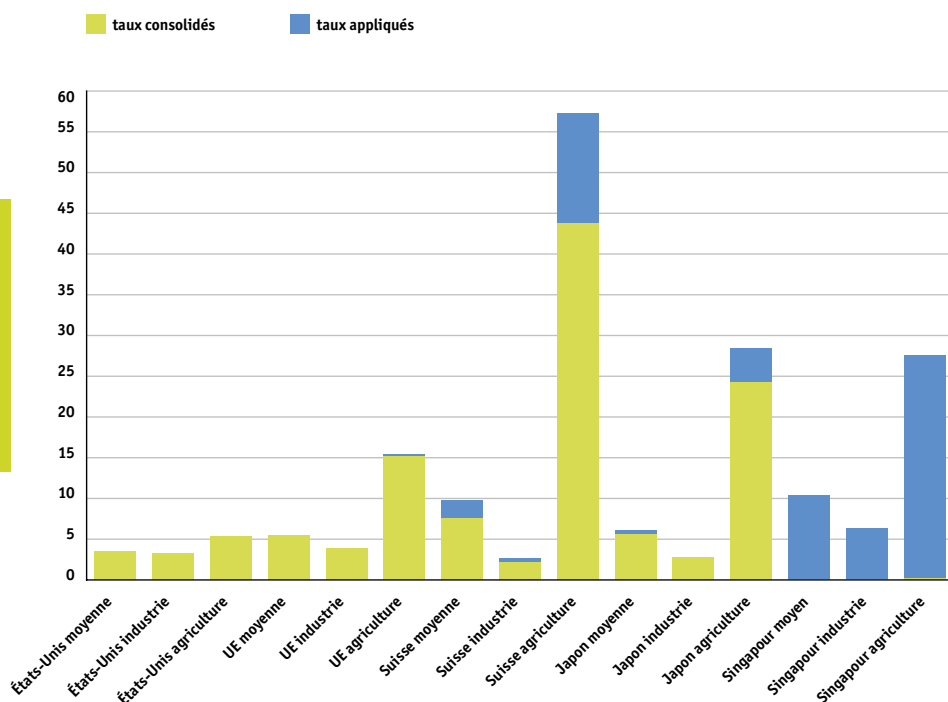
L'étude de Sébastien Jean prolonge celle de Bureau dans la mesure où elle quantifie les effets des préférences tarifaires et se réfère aussi à la Suisse. Comparé à l'UE, notre pays a davantage tendance à exclure de ses accords de libre-échange les produits considérés comme sensibles. Par contre, les réductions des droits de douane accordées sont proportionnellement plus importantes, le niveau initial étant généralement plus élevé⁵. Pour plusieurs pays partenaires, les estimations quantitatives révèlent que la libéralisation du commerce a des effets plutôt modestes dans le secteur agricole, sauf s'il est désagrégé en catégories de pro-

4 Cette clause permet aux pays développés d'accorder un traitement plus favorable aux pays en développement, comme le prévoit, par exemple, le Système généralisé de préférences.

5 Il faut néanmoins souligner que les comparaisons tarifaires entre la Suisse et l'UE sont incertaines en raison des problèmes méthodologiques liés au calcul d'équivalents ad valorem.

Graphique 1

Taux ad valorem consolidés et appliqués pour la Suisse en comparaison internationale



Légende: les taux consolidés correspondent aux engagements d'un pays à l'OMC de ne pas relever un droit de douane au-dessus d'un niveau convenu (consolidé). Les taux appliqués sont les droits ad valorem (en pourcentage du prix) effectivement perçus sur les importations. Bien que la moyenne simple des taux consolidés de Singapour dépasse 10%, les taux effectivement appliqués par ce pays sont nuls.

Remarque: un nombre important de partenaires commerciaux sont des pays en développement qui profitent de droits de douane réduits ou nuls par rapport aux taux NPF, en vertu des systèmes généralisés de préférences. La base de données de l'OMC ne contient pas les droits préférentiels moindres accordés lors de la conclusion d'ALE ou de programmes préférentiels en faveur des pays en développement.

Source: WTO tariff database (2006)/La Vie économique

duits. Les estimations empiriques sont, néanmoins, rendues difficiles par la présence d'instruments commerciaux tels que les contingents tarifaires ou un système de prix d'entrée, ainsi que par le manque de recul temporel des données eu égard à la mise en œuvre relativement récente de la plupart de ces accords.

Effets sur les pays tiers

Les effets des accords commerciaux préférentiels sont étroitement liés non seulement à l'accès au marché effectif qu'ils permettent (importance de la marge préférentielle), mais également à la capacité du partenaire de saisir de nouvelles opportunités d'exportation. L'ampleur de la marge préférentielle dépend bien sûr du niveau des droits de douane accordés sur la base de la clause de la nation la plus favorisée (NPF). Le *graphique 1* montre qu'il existe des variations importantes entre les pays étudiés, en particulier entre les produits agricoles et industriels.

L'effervescence du bilatéralisme soulève la question des conséquences sur la compétitivité des pays tiers. En 1950 déjà, Jacob Viner reconnaissait deux effets distincts à un accord commercial préférentiel:

- création de commerce lorsque l'élimination (ou réduction) tarifaire permet d'importer des produits moins chers du pays partenaire;

- déviation du commerce lorsque ces importations s'effectuent au détriment du pays tiers qui, s'il bénéficiait de préférences similaires, serait à l'origine des importations les plus avantageuses.

En se concentrant sur un secteur extrêmement concurrentiel, Olivier Cadot utilise deux types de modèles économiques afin d'évaluer les effets de la libéralisation du commerce de la zone Euro-Med dans le secteur du textile et de l'habillement. Il conclut que pour la Suisse, les risques de déviation du commerce existent, mais sont limités, et que d'autres facteurs (tels que le PIB, le taux de change réel, la qualité des infrastructures, etc.) expliquent davantage l'évolution des échanges. Outre l'aspect tarifaire, l'étude de Cadot s'intéresse plus particulièrement aux effets des règles d'origine. Ces dernières visent à assurer que le produit importé sous un régime préférentiel provient effectivement du pays auquel la préférence tarifaire a été accordée. Elles sont, toutefois, définies selon différents critères et de manière non harmonisée. Dès lors, la prolifération des accords commerciaux préférentiels a donné lieu à un enchevêtrement de règles complexes ressemblant ainsi à un «plat de spaghetti», selon l'expression consacrée de Jagdish Baghwati⁶.

Le textile est un secteur qui se prête bien à l'étude de la problématique des déviations du commerce, car il met en jeu des chaînes d'approvisionnement transfrontalières – du fil au vêtement en passant par le tissu –, qui se retrouvent dans les statistiques. Les différentes étapes de cette chaîne de valeur ajoutée se déroulent en général dans plusieurs pays, par exemple au Nord et au Sud de la Méditerranée. En se concentrant sur le secteur textile et habillement en Afrique du Nord, l'étude de Cadot montre de manière empirique que les règles d'origine contraignantes réduisent de façon statistiquement significative les avantages des préférences tarifaires octroyées à des pays comme la Tunisie et le Maroc. Les contraintes des règles d'origine empêchent la fragmentation optimale de la chaîne de production.

L'étude rédigée par des collaborateurs de la Banque interaméricaine de développement (BID) renverse la perspective Nord-Sud de Heydon et Woolcock en se concentrant sur l'Amérique latine et en identifiant les facteurs qui déterminent les importations dans cette région ces quinze dernières années. Le principal d'entre eux est sans conteste l'essor rapide des pays dynamiques d'Asie – de la Chine en particulier –, à quoi s'ajoute l'instabilité macro-économique des grands pays latino-américains. La Suisse – tout comme l'Europe en général –, en tant qu'exportateur, a perdu

6 Baghwati Jagdish, *Free Trade Today*, Princeton (New Jersey), 2002, Princeton University Press.



Photo: Keystone

L'étude de la Banque interaméricaine de développement se concentre sur l'Amérique latine et cherche à identifier les facteurs qui ont déterminé les importations dans cette région ces quinze dernières années. En illustration: filature de coton au Brésil.

des parts de marché en Amérique latine. Il est encore trop tôt pour déterminer dans quelle mesure les ALE conclus dans la région parviendront à faire progresser le commerce entre les partenaires commerciaux parties à ces accords au détriment d'autres sources d'approvisionnement. Cependant, les auteurs sont d'avis que les facteurs structurels (composition du commerce commune à l'Amérique latine, selon les pays d'origine et les catégories de biens) expliquent davantage l'évolution des échanges que les facteurs politiques, y compris la politique commerciale.

Services et investissements

Au-delà des questions tarifaires et des règles d'origine, de plus en plus d'accords commerciaux préférentiels sont qualifiés de «deuxième génération», c'est-à-dire qu'ils visent aussi à réduire les barrières non tarifaires et couvrent les domaines des services et des investissements. L'étude de Pierre Sauvé quitte donc le domaine du commerce des marchandises pour s'intéresser aux services et aux investissements directs étrangers. En se concentrant sur le bloc asiatique, Sauvé constate d'abord que l'intégration des pays asiatiques dans l'économie mondiale a été essentiellement déterminée par les forces de marché, en particulier par l'investissement direct étranger et par le commerce intra-industriel qu'il a suscité. Il semble que les accords de libre-échange et d'investissement n'aient joué qu'un rôle limité dans l'ouverture progressive de la région.

Il n'en reste pas moins que toute libéralisation préférentielle comporte un risque inhérent de discrimination à l'égard des pays tiers. Il semble, toutefois, que ce risque est plus li-

mité dans le cas des services que pour les marchandises, du fait que les obstacles au commerce se trouvent moins à la frontière (tarifs ou quotas) qu'au niveau des réglementations internes. Or, une fois qu'un secteur est réglementé de façon plus libérale, l'ouverture bénéficie généralement à l'ensemble des partenaires commerciaux. En outre, les accords commerciaux préférentiels conclus par les pays asiatiques comprennent des règles d'origine liées aux investissements dans les services qui sont relativement peu restrictives, puisqu'elles permettent à une entreprise étrangère implantée dans le pays partie à l'accord de bénéficier des mêmes préférences que les entreprises locales. En conséquence, une entreprise suisse qui entretient un volume substantiel d'opérations commerciales dans une plateforme («hub») telle que Singapour peut également profiter de l'ouverture des marchés en Asie. Les règles d'origine libérales contenues dans les accords conclus par nos concurrents ne remplacent, cependant, pas le besoin de sécurité juridique qu'assurent les ALE conclus par notre pays.

Conclusion

Il ressort des études présentées ici qu'il faut nuancer les déviations du commerce que fait traditionnellement craindre l'effervescence du bilatéralisme. En tous les cas, le régionalisme va se poursuivre et dès lors mérite que des travaux de recherche empiriques y soient consacrés. Il faut, néanmoins, rappeler que les régimes préférentiels n'existent que parce que les droits de douane accordés sur une base NPF ne sont pas nuls. Dès lors, l'intérêt pour le bilatéralisme – et les risques qu'il comporte – diminuera substantiellement avec la réussite du cycle de Doha.