

Évolution des accords de libre-échange: stratégies, contenu et comparaison

Cet article s'intéresse à l'évolution récente des accords de libre-échange (ALE) engagés par les principaux partenaires de la Suisse, soit les États-Unis, l'Union européenne (UE), le Japon, Singapour et les États membres de l'AELE (à laquelle la Suisse appartient). Il évalue dans quelle mesure les ALE ont renforcé l'accès aux marchés et amélioré la réglementation des échanges. L'analyse concerne un large éventail de dispositions, comprenant les règles d'origine, les dispositions relatives aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et aux obstacles techniques au commerce (OTC), les services, les investissements et la protection de la propriété intellectuelle.



Les accords de libre-échange sont, la plupart du temps, liés à des objectifs stratégiques précis. C'est ainsi que l'accord entre les États-Unis et la Corée doit également servir à consolider la présence nord-américaine en Asie orientale. En illustration: porte-conteneurs coréen dans le port de Long Beach. Photo: Keystone

À la poursuite d'objectifs stratégiques

Il n'est pas exagéré de parler de prolifération en ce qui concerne la récente augmentation exponentielle d'ALE. En décembre 2006, 367 ALE avaient été notifiés à l'OMC; pas moins de 55 d'entre eux l'ont été entre janvier 2005 et décembre 2006. De tels accords, qui représentent actuellement plus de la moitié des échanges mondiaux, sont devenus la pièce

maîtresse de la politique commerciale de nombreux pays. Ils sont de plus en plus négociés bilatéralement, souvent entre des pays qui sont à mille lieues les uns des autres, tant sur le plan économique que géographique.

Les ALE expriment des buts stratégiques

Pour tous les pays, et notamment pour les cinq entités essentielles qui sont au cœur de la présente étude, les accords commerciaux préférentiels reflètent les objectifs stratégiques fondamentaux qui leur sont propres.

Les accords conclus par les États-Unis avec le Pérou et la Colombie attestent, en partie tout au moins, de la recherche d'influence de ce pays sur ses voisins immédiats. L'accord négocié récemment avec la Corée (Korus) a été présenté au Congrès par le président Bush comme «renforçant le solide partenariat entre la Corée et les États-Unis, et constituant un vecteur de stabilité et de prospérité en Asie». En tant que tel, cet accord peut également être



Ken Heydon
Department of International Relations, London School of Economics



Steve Woolcock
Department of International Relations, London School of Economics

considéré comme un facteur de consolidation de la présence des États-Unis dans la région, face à la croissance de l'influence chinoise et à l'idée d'un bloc préférentiel de l'Asie de l'Est, qualifié désormais d'Asean¹ plus 3 (Chine, Corée et Japon).

Les différents ALE conclus par l'UE reflètent la diversité de ses objectifs stratégiques. Les États voisins et ceux susceptibles d'y adhérer sont tenus de signer des ALE qui reprennent tous les acquis communautaires. Les accords négociés dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen (PEM) et visant à apporter la stabilité dans une région située aux portes de l'UE, prévoient le libre-échange de produits industriels, mais excluent les produits agricoles sensibles. Les ALE passés avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sont déterminés par des objectifs de développement qui supposent une certaine souplesse face aux besoins des pays en cause. Les ALE conclus récemment avec des partenaires asiatiques tels que la Corée, l'Asean et l'Inde sont guidés par la volonté de renforcer la présence de l'UE dans ces régions.

La politique de l'AELE partage un grand nombre des caractéristiques de celle de l'UE en ce qui concerne les ALE. Toutefois, l'AELE n'ayant pas la même influence politique, elle cherche moins à imiter les objectifs stratégiques visés par les accords de l'UE qu'à s'aligner sur leurs dispositions. Ainsi, les premiers ALE conclus par l'AELE, ceux conclus après 1991 avec les États d'Europe centrale et de l'Est et ceux signés après 1995 avec le PEM ont été conçus de manière à garantir que les intérêts de l'AELE ne soient pas minés par les accords de l'UE.

Le Japon est tiraillé entre des directions opposées: la première consiste à poursuivre l'intégration asiatique, en réponse à la vulnérabilité de la région, révélée par la crise financière de 1997-98. La seconde pousse à élargir les relations formelles au-delà des frontières de la région est-asiatique, dans le but de défendre des intérêts de plus large portée, au niveau de l'économie, des intérêts stratégiques et de la politique étrangère. Cette dernière tendance, sans doute la plus importante, est révélée par le fait que le Japon soutient l'idée d'une zone de libre-échange Asie-Pacifique. Cette proposition d'origine étasunienne convertirait l'Apec² en un accord préférentiel qui servirait à la fois à attirer des fournisseurs de matières premières essentielles et à brider l'influence de la Chine.

À l'instar du Japon, Singapour a tiré les leçons de la crise financière asiatique. Toutefois, contrairement à lui, l'île-État – qui ne partage pas la même influence politique et stratégique – a délibérément poursuivi un seul et unique objectif prioritaire, dans sa stratégie en ma-

tière d'ALE: utiliser ses accords préférentiels avec tous les continents pour étendre son rôle de plateforme pour les investissements et le commerce en Asie.

À la recherche d'un meilleur accès aux marchés et d'une réglementation plus stricte

Même si les buts stratégiques au sens large sont différents, les entités économiques précédemment décrites ont un objectif commun: utiliser les ALE pour améliorer l'accès aux marchés et renforcer la réglementation du commerce. Cet objectif est guidé par un certain nombre de considérations:

- insatisfaction face aux progrès, au plan multilatéral, du Programme de Doha pour le développement (PDD) de l'OMC;
- désir de poursuivre une intégration plus soutenue, y compris dans des domaines tels que les investissements et la concurrence, qui ont été exclus du PDD;
- désir d'éviter la concurrence déloyale, liée à des normes insuffisantes en matière d'emploi et d'environnement;
- volonté d'encourager les réformes au niveau national;
- détermination à ne pas être «laissé au bord de la route», alors que d'autres pays avancent sur la voie des accords préférentiels.

Ensemble, ces objectifs axés sur les marchés ont contribué à la complexité et à la diversité géographique de la toile d'ALE, bien au-delà du caractère essentiellement régional que ces accords revêtaient au départ. Quel succès les cinq entités étudiées ont-elles remportés?

Les États-Unis

En poursuivant leurs ALE «gold standard», les États-Unis vont plus loin que l'OMC à maints égards, puisque c'est pour eux l'occasion d'éliminer pratiquement tous les droits de douane, du moins en ce qui concerne les produits industriels. Voilà qui est important, car plus la couverture des ALE sera complète, plus les gains en bien-être seront élevés pour les parties contractantes. Dans les services, les États-Unis ont fait œuvre de pionniers en interdisant les exigences de présence locale, en soutenant constamment la transparence par l'intermédiaire de listes négatives et en allant au-delà de l'AGCS³ dans la réglementation de secteurs cruciaux, tels que les services financiers et les télécommunications. Les États-Unis ont été capables d'obtenir, dans la quasi-totalité de leurs accords, l'ensemble des dispositions de l'Alena⁴ en matière d'investissement. Ils ont, de plus, été un élément moteur pour la reprise de dispositions Adpic-plus⁵ dans les ALE, lesquelles introduisent une pro-

1 Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

2 Forum de coopération économique Asie-Pacifique.

3 Accord général sur le commerce des services.

4 Accord de libre-échange nord-américain.

5 Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce.

tection plus stricte des droits d'auteur ainsi que des marques de fabrique ou de commerce. Dans le domaine des marchés publics, les États-Unis ont utilisé les ALE pour élargir le nombre de leurs partenaires commerciaux observant véritablement les règles de l'Accord plurilatéral sur les marchés publics (AMP). Dans le cas des instruments commerciaux, les ALE des États-Unis ont systématiquement appliqué des limitations de temps plus strictes que celles de l'OMC.

Bien que ces résultats soient positifs, on peut tout de même se demander s'ils constituent une norme incontournable, un «gold standard». L'uniformité des dispositions à travers les accords, quel que soit le niveau de développement du partenaire de l'ALE, reste l'une des caractéristiques de l'approche étasunienne à l'égard de ces accords. L'éventail des produits couverts, notamment dans le domaine de l'agriculture, semble se restreindre dans les ALE passés avec l'Australie et la Corée. Le recours aux règles d'origine complexes de l'Aléna relativise quelque peu le «gold standard», même si la couverture est étendue. Dans les services également, on a tendance à exclure certains secteurs qui posent des difficultés au niveau multilatéral, tels que le transport aérien ou les services gouvernementaux. Dans les marchés publics, la couverture des entités contractantes aux États-Unis est parfois bien moins vaste que celle qui avait été convenue avec leurs partenaires. Dans les secteurs de moindre priorité, tels que les OTC et les SPS, ce pays se satisfait des dispositions existantes à l'OMC. Finalement, lorsque les ALE négociés par les États-Unis cherchent à stériliser des règles relatives à l'emploi et à l'environnement et, au bout du compte, à imposer des sanctions pour inobservation des normes admises au niveau international, il faut reconnaître que, bien que ces dispositions soient incontestablement OMC-plus, elles ne sont pas nécessairement «meilleures» et ne sont pas non plus exemptes du risque de piège protectionniste.

L'UE

Au contraire de ceux des États-Unis, les ALE signés par l'UE se caractérisent par leur souplesse et des résultats relativement modestes à ce jour en matière de libéralisation. Cela apparaît à travers la couverture tarifaire qui exclut relativement plus de produits agricoles que les accords signés par les États-Unis. Dans les services, l'UE recourt à une méthode de liste positive et conserve donc davantage de flexibilité pour exclure certains secteurs sensibles, aussi bien pour elle-même que pour ses partenaires commerciaux. L'expérience interne de l'UE en matière de barrières non tarifaires et la nécessité d'élaborer des dispositions

complètes sur les SPS et les OTC impliquent qu'elle déploie davantage d'efforts que les États-Unis dans ce domaine, y compris pour promouvoir des normes adoptées au niveau international (tout en restant flexible). L'UE a une préférence pour les règles SPS-moins, dans le sens où elle souhaite une interprétation prudente qui permette une évaluation des risques sur une base à la fois sociale et scientifique. Les dispositions en matière de concurrence et de marchés publics ont fait leur chemin dans les ALE négociés par l'UE, bien que les propositions en faveur d'une plateforme minimum de dispositions en matière d'investissement dans les ALE de l'UE soient loin d'égaliser les règles exhaustives mises en place par les États-Unis. L'UE laisse à ses États membres la compétence de négocier les traités bilatéraux concernant les investissements.

La souplesse de l'UE est positive, en ce sens qu'elle laisse davantage d'espace aux dispositions asymétriques favorisant les pays en développement partenaires de l'UE. Toutefois, dans certains cas, c'est l'UE qui bénéficie de cette asymétrie, par exemple dans l'élimination tarifaire agricole prévue par l'accord conclu entre l'UE et le Chili.

L'AELE

Comme il a été mentionné plus haut, l'approche de l'AELE à l'égard des ALE a initialement été guidée par le désir de s'ajuster à ce que faisait l'UE. L'AELE continue de partager avec l'UE (et le Japon) une attitude défensive à propos de l'agriculture. Elle adopte une approche très semblable à celle de Bruxelles quant au traitement des SPS et des OTC dans les ALE. Plus récemment, toutefois, l'AELE a cherché à dépasser l'UE:

- en adoptant une approche active à l'égard des ALE par la conclusion d'accords avec Singapour, la Sacu⁶ et la Corée;
- en intégrant des dispositions en matière d'investissement qui, tout en étant moins ambitieuses que le modèle de l'Aléna, vont bien plus loin que celles figurant dans les accords de l'UE, puisqu'elles incluent, par exemple, le traitement national dans la phase de pré-investissement (droit d'établissement) et le règlement des différends entre l'État et l'investisseur.

Japon

Les motivations japonaises suivent celles des États-Unis: ils craignent d'être «laissés de côté», sont insatisfaits face aux progrès de l'OMC et souhaitent renforcer l'intégration régionale. Ces facteurs revêtent tous une dimension importante pour l'accès aux marchés. Toutefois, à l'instar de l'UE, le Japon a été relativement moins agressif que les États-Unis et a donc moins bien réussi qu'eux à mettre en



Photo: Keystone

La souplesse de l'UE laisse davantage d'espace aux dispositions asymétriques favorisant les pays en développement. Toutefois, dans certains cas, c'est l'UE qui en bénéficie, par exemple dans l'élimination tarifaire agricole prévue entre l'UE et le Chili. En illustration: la présidente du Chili, Michelle Bachelet, au sommet UE-Amérique du Sud.

œuvre des accords ambitieux de libre-échange permettant d'ouvrir les marchés. Les deux accords étudiés d'une manière circonstanciée pour cette recherche (conclus avec Singapour et le Chili) excluent plus de la moitié des produits agricoles, et les concessions tarifaires dans le domaine industriel sont plus limitées que pour toutes les autres entités faisant l'objet de cet article. En outre, à la différence des États-Unis et de l'UE, le Japon fait preuve d'une hétérogénéité dans sa conception des ALE qui va au-delà de la souplesse, en ce sens que, d'un accord à l'autre, il alterne les listes positives et négatives, varie ses engagements tarifaires et passe successivement de règles d'origine sévères à des règles souples, et vice-versa.

Néanmoins, il est difficile de porter des jugements tranchés, étant donné que le Japon est plutôt un nouveau venu en matière d'ALE et ne dispose que de trois accords en vigueur. Certains observateurs ont, néanmoins, relevé que l'absence d'un solide mécanisme national permettant de coordonner la politique en matière d'ALE, combinée au pouvoir des lobbies de l'agriculture et à des pressions relatives au marché de l'emploi, a porté atteinte jusqu'ici aux accords négociés par le Japon.

Singapour

Il ne fait aucun doute que les ALE de Singapour pourraient être estampillés «gold standard»: droits de douane nuls, des services largement libéralisés, des accords d'investissements globaux, des mesures allant dans le sens des Adpic-plus auxquelles il convient d'ajouter des dispositions proches de celles de l'UE en matière d'OTC, de SPS et de marchés publics. Ce que Singapour reçoit en retour est bien inférieur à ce «gold standard», mais c'est vraisemblablement un prix qu'il est prêt à payer pour atteindre son objectif prioritaire: étendre son rôle de plateforme pour les investissements et le commerce en Asie.

Impact sur les flux de commerce et d'investissement

En conformité avec les observations faites plus haut, les ALE du Japon – à la différence de ceux des États-Unis et, dans une moindre mesure, de l'UE – semblent avoir une incidence négligeable sur les flux d'investissements et d'échanges commerciaux des deux parties signataires. En ce qui concerne l'AELE, même si le commerce global avec ses partenaires n'a pas augmenté, les produits bénéficiant d'une importante libéralisation – telles que les montres

6 Southern African Customs Union.

Comment les ALE évolueront-ils?

Les ALE suivront une série de tendances déjà perceptibles actuellement:

- élimination tarifaire sur les articles manufacturés, mais non sur les produits agricoles;
- émergence de quelques rares modèles dominants de règles d'origine – tels que les réglementations PanEuro et Alena – dont la complexité ira en augmentant au fur et à mesure que les ALE se développent;
- limitations du recours aux mesures conditionnelles, au fur et à mesure que l'intégration progresse;
- intégration de dispositions SPS et OTC de plus en plus complètes, qui adoptent en règle générale des principes de l'OMC et cherchent à les appliquer avec davantage d'efficacité;
- application étendue de l'AMP par l'intermédiaire des ALE, tout en poursuivant des négociations bilatérales, fondées sur la réciprocité, sur la couverture des objets en cause;
- utilisation croissante de listes hybrides pour les services, les listes positives étant réservées aux secteurs sensibles;
- couverture des investissements qui quittent les traités bilatéraux les concernant pour être intégrés aux ALE (néanmoins pas encore au sein de l'UE).

La manière dont évoluera l'approche des entités étudiées à l'égard des ALE est étroitement liée à ce qui précède. Certaines questions se posent à ce propos:

- les fortes motivations stratégiques et économiques des États-Unis garantiront-elles que la priorité sera toujours donnée aux ALE, quel que soit le sort réservé à la procédure de négociation dite de la «voie rapide»?
- l'UE continuera-t-elle de faire preuve de «souplesse» dans ses ALE ou évoluera-t-elle vers une vision plus uniforme et donc plus dure dans ses accords en suspens avec la Corée, les pays de l'Asean et l'Inde?
- les accords du Japon vont-ils évoluer en reflétant un meilleur équilibre entre intérêts domestiques divergents?
- la cohérence et le contenu des accords régionaux signés par des associations régionales comme l'AELE et l'Asean seront-ils affaiblis si leurs membres poursuivent des accords bilatéraux avec des pays tiers?

ou les produits pharmaceutiques suisses exportés au Mexique – ont vu leurs ventes s'accroître fortement.

Tous les accords préférentiels comportent le risque de léser un pays tiers par la déviation des échanges. Celle-ci en sera d'autant plus réduite que les droits de douane accordés sur la base de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) seront bas; il est donc crucial de progresser dans la libéralisation tarifaire multilatérale, en même temps que le nombre des accords préférentiels s'accroît. Dans les domaines où l'intégration demande à être poursuivie, comme les marchés publics, les services et les investissements, les OTC et les SPS, etc., la marge préférentielle contenue dans les ALE est moins évidente et il se peut qu'elle soit moins prononcée. Néanmoins, là aussi, il est nécessaire d'évaluer l'impact, sur des tierces parties, de toute disposition préférentielle.

latéraux afin de garantir que les opportunités qu'ils présentent puissent être exploitées et que leurs risques soient minimisés. Par-dessus tout, il est nécessaire de dépasser le débat portant sur le choix entre multilatéralisme et bilatéralisme, et de trouver des moyens concrets d'assurer la compatibilité entre les divers niveaux de négociations commerciales. ■

Conclusion

Les tendances spécifiques observées dans ce qui précède devront encore être confirmées pour nombre d'entre elles; elles semblent, néanmoins, corroborer l'histoire familière des bonnes et mauvaises nouvelles générées par les ALE (voir *encadré 1*). Quelles que soient les réponses que l'avenir apportera, les accords commerciaux préférentiels resteront une part acquise du paysage commercial et, en tant que tels, justifieront qu'on leur porte une attention soutenue et que l'on déploie des efforts multi-