Le régionalisme commercial. Y a-t-il encore un pilote dans l'avion ?

Regional Trade Agreements. Can We Still Control Them?

Christian Deblock

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2882>

DOI : 10.4000/interventionseconomiques.2882

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

Christian Deblock, « Le régionalisme commercial. Y a-t-il encore un pilote dans l'avion ? », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 55 | 2016, mis en ligne le 01 juillet 2016, consulté le 15 juin 2019.
URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2882> ; DOI : 10.4000/interventionseconomiques.2882

Ce document a été généré automatiquement le 15 juin 2019.

Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la
Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

Le régionalisme commercial. Y a-t-il encore un pilote dans l'avion ?

Regional Trade Agreements. Can We Still Control Them?

Christian Deblock

Le système préférentiel, s'il était largement pratiqué, aurait porté une atteinte directe au système fondé sur la clause de la nation la plus favorisée- Ces deux méthodes d'organisation du commerce international sont incompatibles, et le triomphe de l'une équivaldrait à la défaite de l'autre.

Boris Nolde, « La clause de la Nation la plus favorisée », Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1932, Tome 39, pp. 1-130, p. 125

Faut-il suivre la voie bilatérale ou la voie multilatérale ? La réponse, à mon avis, est un système commercial multilatéral solide et moderne associé à des accords commerciaux régionaux qui en amplifient les effets bénéfiques plutôt qu'ils ne les atténuent. Un système commercial multilatéral solide complété – et non remplacé – par une nouvelle génération d'accords commerciaux régionaux. Si vous me permettez une analogie avec la cuisine indienne, les accords commerciaux régionaux sont aux accords multilatéraux ce que le piment est à une sauce au curry réussi. Le piment ajoute de la saveur et peut améliorer une sauce au curry, mais, seul, il n'a pas bon goût; et, si la sauce est mauvaise, même un

bon piment ne donne rien de bon! Utilisez la
mauvaise recette, et voilà votre dîner
complètement gâché !

Pascal Lamy, « Accords commerciaux
multilatéraux ou bilatéraux : quelle est la voie à
suivre? » Bangalore, 17 janvier 2007

- 1 Orienté vers l'ouverture disciplinée des marchés, le système commercial multilatéral fait de la libéralisation des échanges la règle¹ et de la protection l'exception, contribuant ainsi, conformément à la doctrine de l'internationalisme libéral, son fondement idéologique, autant à la paix et la sécurité dans le monde ainsi qu'à sa prospérité². Parallèlement, il institutionnalise et multilatéralise la coopération, et en faisant de la concurrence sur des marchés ouverts sa règle cardinale, il voit à ce que l'égalité de traitement soit respectée par les États tant dans leurs relations entre eux que vis-à-vis des opérateurs étrangers sur leur territoire. Malgré les progrès considérables enregistrés depuis sa mise en place après la Seconde Guerre mondiale, sur le plan de l'ouverture des marchés comme sur le plan des disciplines communes, le système commercial comporte néanmoins encore beaucoup de zones grises et d'exceptions, les accords commerciaux régionaux en constituant désormais la plus importante.
- 2 Les accords commerciaux régionaux et le système commercial multilatéral sont-ils « des étrangers, des amis ou des ennemis ? », se demandaient Bhagwati et Panagariya en 1996³ ? Roberto V. Fiorentino, Luis Verdeja et Christelle Toqueboeuf parleront, quant à eux de la relation entre les accords commerciaux et le système commercial multilatéral comme d'une relation « difficile » (*A troublesome relationship*)⁴. Plus circonspecte sur cette relation, l'OMC préfère parler dans son rapport de 2011 sur le commerce mondial, de coexistence des règles multilatérales et des accords « préférentiels », non sans en appeler à plus de cohérence entre les deux⁵. D'autres encore parlent d'interaction, voire de gouvernance multidimensionnelle de la libéralisation des échanges. Vice congénital⁶ ou non du système commercial actuel, le régionalisme est devenu plus que jamais insaisissable.
- 3 C'est dans le cadre des règles établies, mais aussi dans ses interstices que se sont tout d'abord développés les grands projets d'intégration régionale, puis qu'a pris forme dans les années 1980 ce qu'on a appelé le « nouveau régionalisme ». Depuis, les accords bilatéraux prolifèrent comme jamais, et signe d'un temps nouveau, la tendance est maintenant, depuis le début des années 2010, aux négociations plurilatérales⁷ et aux méga-partenariats transrégionaux. D'une période à l'autre, le glissement est perceptible. Les accords suivent les évolutions du monde, n'en doutons pas. Ainsi en est-il actuellement des partenariats, tout comme il en fut des projets d'intégration régionale et du nouveau régionalisme en leur temps. De même portent-ils l'empreinte d'une diplomatie commerciale qui n'a jamais perdu ses droits ni oublié que la coopération est toujours à géométrie variable. Il n'en reste pas moins que si le monde change et que les États s'y adaptent tant bien que mal, les règles multilatérales relatives aux accords commerciaux régionaux ont, quant à elles, peu changé. Au point d'être devenues, comme le souligne Joost Pauwelyn⁸, totalement inefficaces. C'est le premier problème que nous pouvons identifier. Il y en a un deuxième, de nature différente : les États ont non seulement multiplié les accords entre eux, mais surtout élargi toujours davantage les domaines couverts, redéfinissant ainsi progressivement à la pièce et à la carte l'armature normative du système commercial. Et en bout de ligne, les deux problèmes se rejoignent pour en former un troisième : si, d'un côté, les accords commerciaux échappent toujours

d'avantage à l'emprise de l'OMC, *quid*, de l'autre, de la mosaïque de systèmes normatifs, heureusement pour le moment plus convergent que concurrents, qui se met en place au travers des nouveaux accords, notamment les partenariats inter-régionaux ?

- 4 Le texte qui suit porte sur les règles qui entourent les accords commerciaux régionaux. Il est divisé en trois parties. Dans la première partie, nous verrons comment les principes de réciprocité et d'égalité de traitement sont entrés progressivement dans les traités commerciaux et comment, avec la signature du GATT, on est passé d'un système de règles particulières à un régime de portée universelle, le système multilatéral. La seconde partie portera sur les règles actuelles qui régissent les accords commerciaux régionaux. Nous les précisons et verrons comment, à défaut d'avoir cherché à les circonscrire vraiment, les accords commerciaux régionaux minent l'universalisme du système commercial de l'OMC. La troisième partie sera consacrée aux évolutions actuelles du « régionalisme », si l'on peut encore parler ainsi, et aux débats qui entourent la coexistence de plus en plus difficile de systèmes normatifs protéiformes.

1. La réciprocité et l'égalité de traitement dans une perspective historique

- 5 Le système commercial moderne repose sur deux grands principes : la réciprocité et l'égalité de traitement⁹. Ils sont indissociables et renvoient l'un comme l'autre à l'idée d'équivalence dans l'échange¹⁰. La réciprocité est assimilable à la règle du donnant-donnant. Elle implique que trois conditions soient remplies. Tout d'abord, les deux parties doivent pouvoir tirer un avantage équivalent de l'échange, ou pour dire les choses autrement, l'échange doit être mutuellement avantageux, ou du moins être perçu comme mutuellement avantageux par les deux parties. Ensuite, les droits et privilèges échangés entre les parties doivent également être équivalents, une condition s'appliquant autant à ce qui est obtenu qu'à ce qui est concédé. Enfin, il ne peut y avoir d'échange que librement consenti, une condition qui implique non seulement que les deux parties puissent agir sans contrainte, mais aussi qu'elles soient traitées de la même manière, autrement dit d'égal à égal. Ces trois conditions constituent l'ossature des traités commerciaux modernes. À ceci près cependant que le commerce international ne s'arrêtant pas aux frontières, il ne s'agit pas seulement de protéger les droits et la liberté des marchands, mais encore d'établir des conditions de concurrence égales à l'interne comme à l'externe¹¹. L'égalité de traitement prendra ainsi deux formes juridiques distinctes : la clause ou traitement inconditionnel de la nation la plus favorisée (TNPF)¹² s'appliquant à la frontière, et le traitement national (TN), à l'intérieur des frontières.

1.1 Les premiers traités commerciaux

- 6 Les principes de réciprocité et de non-discrimination ont une longue histoire. Voir à ce que les marchands reçoivent un traitement juste et équitable est une constante dans l'histoire des traités que l'on peut faire remonter au Moyen âge. À cette époque cependant, la protection et la sécurité des marchands étrangers restaient un privilège que les souverains accordaient sous forme de contrat privé, le plus souvent à la demande de groupements marchands. Boris Nolde¹³ fait remonter au quatorzième siècle les premiers traités entre États contenant des dispositions commerciales. L'Angleterre est apparemment le premier État d'Europe à chercher à protéger ses marchands à l'étranger

et à faire reconnaître leur droit d'entrer, de sortir et d'amener des marchandises pour les vendre. À cette époque apparaît pour la première fois la clause de la nation la plus favorisée, apparemment dans le traité conclu en 1486 entre l'Angleterre et la Bretagne. Outre la liberté et la sécurité de commercer se trouve ainsi reconnu le principe d'égalité de traitement, du moins entre les pays commerçants, un principe d'autant plus important que les États imposent des tarifs protecteurs qui lèsent les intérêts étrangers et suscitent de nombreux griefs, voire des guerres entre les États, comme celle entre la France et les Provinces unies par exemple, qui débouchera avec le traité de Nimègue de 1679 sur une autre avancée : l'introduction du traitement national. De telles dispositions restent, cependant, rares, et le plus souvent les traités sont un moyen de régler des griefs commerciaux ou administratifs, en particulier sur les droits de douane ou les droits intérieurs.

- 7 Les traités commerciaux gagnent l'ensemble de l'Europe au cours du dix-huitième siècle. Une autre tendance se fait jour : les traités deviennent un moyen pour les nations commerçantes d'ouvrir les marchés de manière préférentielle et bien souvent asymétrique, à l'image du célèbre traité dit de Methuen que l'Angleterre impose au Portugal en 1703. Les traités deviennent alors un moyen de se faire octroyer des privilèges d'accès, parfois sur une base réciproque comme dans le traité de 1778 entre les États-Unis et la France, premier traité à reconnaître la clause de la nation la plus favorisée sous sa forme conditionnelle. La négociation de tels traités reste toutefois difficile, sauf circonstances particulières évidemment. Faute de trouver des partenaires intéressés, les Britanniques optèrent finalement pour le libre-échange unilatéral¹⁴. Ils ne délaisseront pas pour autant la voie bilatérale ; la conclusion de traités commerciaux servira autant à forcer l'ouverture de marchés¹⁵ qu'à tempérer les effets négatifs de leur unilatéralisme commercial. À cet égard, on peut considérer le traité Cobden-Chevalier signé en 1860 par la France et la Grande-Bretagne comme une réussite. Il abaissait substantiellement les tarifs douaniers entre les deux grandes puissances européennes et, en incorporant la clause NPF sous sa forme inconditionnelle, il leur permettait d'élargir leur commerce¹⁶. Ce traité fut le point de départ d'une vague de traités qui, en incorporant la clause inconditionnelle NPF, allait engager l'Europe dans une période de libéralisation des échanges qui durant deux décennies. Dès le début des années 1890 toutefois, le vent tourne et les pays vont s'engager les uns après les autres dans une guerre de tarifs, autant pour des raisons fiscales que pour des raisons protectionnistes (agriculture et industrie). Hormis la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, peu de pays resteront alors fidèles à l'esprit du libre-échange.

1.2 Les travaux du Comité économique de la SDN

- 8 En rupture avec la politique protectionniste de son pays, le président Wilson devait faire de la réduction des barrières tarifaires et de l'égalité commerciale des nations l'un des points forts du célèbre discours en quatorze points prononcé devant le Congrès des États-Unis d'Amérique le 8 janvier 1918. Toutefois, malgré ses efforts pour y faire reconnaître la non-discrimination dans les transactions commerciales et financières internationales, le Pacte de la Société des Nations ne touche pratiquement pas au commerce. Tout au plus y est-il reconnu à l'article 23, § e) que les Membres de la Société « (...) prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les

Membres de la Société ». L'entre-deux-guerres restera à n'en pas douter l'une des périodes les plus sombres de l'histoire commerciale. Pourtant, on ne saurait passer sous silence les travaux du Comité économique de la Société des Nations et des Conférences économiques internationales au cours de cette période¹⁷. Comme le souligne Endre Ustor¹⁸ à propos des travaux de la Commission d'experts durant la Conférence économique et monétaire de Londres (1933), les avis n'étaient peut-être pas unanimes sur les dérogations, mais un large consensus se dégagait néanmoins pour faire de la clause inconditionnelle et illimitée de la nation la plus favorisée la clé de voûte d'un régime commercial ouvert. Restés sans suite dans l'immédiat, ces travaux ne tombèrent pas dans l'oubli puisque ce matériau juridique servira aux rédacteurs de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

- 9 Un autre aspect important des travaux du Comité économique de la SDN concerne les accords régionaux. Une distinction fut faite à l'époque entre les dérogations temporaires et les dérogations permanentes à la clause NPF. Parmi ces dernières figuraient le transport frontalier, les unions douanières ou encore les accords conclus en raison de liens spéciaux (historiques, ethniques, géographiques, etc.). Ces dérogations ne semblaient guère faire de problème, ni même soulever de débats, le Comité économique se « bornant » à invoquer le plus souvent la « tradition ». Par contre, ces dérogations étaient assorties de conditions qui préfigurent celles que l'on retrouvera plus tard dans l'article XXIV du GATT, voire dans les débats plus récents sur le régionalisme ouvert. On relèvera, entre autres, que les « accords collectifs » comme on les appelait encore, devaient (1) être ouverts à tous les États intéressés, (2) être conformes à l'intérêt collectif, (3) être soumis sous les auspices de la Société des Nations ou de ses organes, et (4) ne pas comporter de nouvelles entraves au commerce avec les pays tiers.
- 10 Très modernes, ces conditions s'inscrivaient dans la continuité des travaux du Comité économique. Le Zollverein servant de référence, les unions douanières paraissaient d'autant plus légitimes qu'elles semblaient devoir déboucher sur la création de nouvelles entités politiques, en autant « 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 »¹⁹. C'était d'ailleurs dans une perspective très constructive que le comité prenait la mesure des unions douanières : « 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 ». L'opinion était d'ailleurs très répandue à l'époque chez les experts que les ententes régionales constituaient le meilleur moyen d'assurer la paix mondiale, en particulier en Europe, et qu'il était possible de reconstruire les échanges internationaux sur la base des communautés d'intérêts²⁰. La même opinion prévaudra plus tard, quand l'économie mondiale s'écroulera. Le Comité économique de la SDN développera l'argument suivant pour réduire le protectionnisme fiscal et administratif : à défaut d'obtenir l'accord de tous les États et plutôt qu'en arriver à des compromis douteux que personne ne respectait, il était plus judicieux d'avoir un projet ferme, visant un grand nombre de produits et d'entraves au commerce, autour duquel se regrouperaient les pays les plus intéressés et les mieux disposés. Comme l'écrira à cette époque Edgard Allix, il s'agissait « de constituer un premier noyau d'États disposés à combattre les excès du protectionnisme et autour desquels s'agglomèreraient par la suite les autres nations converties par l'exemple »²¹. C'est l'idée avant l'heure de constructions intermédiaires, avec effets d'exemplarité et de contagion.

1.3 Les États-Unis, la réciprocité et le GATT

- 11 En mettant l'histoire à plat, on peut considérer la signature du GATT comme le résultat « inévitable » d'un besoin de règles commerciales uniformes et équitables²². Parallèlement, un consensus raisonnable avait émergé entre les experts sur la nature juridique des règles à observer. La crise de 1929 puis la Seconde Guerre mondiale ont sans doute précipité les choses, du moins l'une et l'autre ont-elles fait prendre conscience premièrement du fait que si la liberté commerciale ne conduit pas nécessairement à la paix, le protectionnisme est un terreau propice aux conflits entre les nations, et deuxièmement, que, quelle que soient leur nature et les avantages qu'on ait pu leur prêter, les régimes préférentiels étaient incompatibles avec l'égalité juridique des nations. Personne ne peut cependant dire ce qu'il serait advenu du système commercial si les États-Unis n'avaient fait de la paix par le commerce et de l'ouverture réciproque des marchés deux de leurs grandes priorités dans la reconstruction des institutions de la paix. Encore moins s'ils s'en étaient tenus au bilatéralisme de leur loi commerciale de 1934. Toujours est-il que c'est à leur initiative et sous leur haute autorité que fut rédigé, négocié et finalement conclu le premier grand traité de commerce international, et ce en s'appuyant sur leur propre tradition juridique en matière de traités commerciaux : la réciprocité.
- 12 La réciprocité a une histoire particulière aux États-Unis. Elle remonte au traité d'alliance et au traité d'amitié et de commerce signés avec la France en 1778²³. Le traité d'amitié et de commerce a sans doute une valeur symbolique pour la jeune nation, mais on y retrouve aussi la clause de la nation la plus favorisée sous sa forme conditionnelle. Soucieux de développer leurs relations commerciales avec l'Europe, les États-Unis signèrent par la suite d'autres traités d'amitié, de commerce et de navigation, à commencer avec la Grande-Bretagne, mais toujours sur le même principe de la réciprocité préférentielle. Ils s'en tinrent également à ce principe tout au long de la période qui suivit la guerre de 1812, la « seconde guerre d'indépendance », la réciprocité devenant l'un des instruments du Système américain et l'un des symboles de leur indépendance économique. C'est plutôt dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle que les tarifs et la réciprocité vont être utilisés de manière plus agressive.
- 13 Contrairement à ce qui se passe en Europe où l'on voit alors la clause inconditionnelle NPF se généraliser, la réciprocité joua aux États-Unis dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle un rôle maléfique, selon les mots de Susanne Lohman²⁴. D'une part, elle fut strictement appliquée, les États-Unis s'en tenant au principe en vertu duquel les concessions accordées à la partie contractante ne pouvaient être généralisées. C'est ainsi que la réciprocité conditionnelle fut pour la première fois introduite dans un véritable traité commercial, celui qui fut conclu en 1854 avec la Grande-Bretagne pour le compte du Canada alors appelé Amérique du Nord britannique. Les États-Unis ne devaient pas en rester là. Sur fond de guerre civile et de nationalisme, ce traité fut dénoncé et non renouvelé²⁵, malgré les nombreuses tentatives, toutes aussi infructueuses les unes que les autres, des gouvernements canadiens successifs. Indissociable d'un protectionnisme qui ne cessa de gagner en importance après la guerre civile, la réciprocité fut alors utilisée de façon très agressive, dans certains cas, comme en Amérique latine ou en Extrême Orient, pour imposer des traités inégaux et forcer l'ouverture de marchés convoités, et dans d'autres, pour servir de prétexte à des représailles tarifaires, suscitant par là de

nombreux contentieux commerciaux que ce soit avec l'Allemagne ou d'autres pays européens²⁶. L'appel de 1918 du président Wilson en faveur de la suppression des barrières douanières ne fut pas plus écouté aux États-Unis qu'ailleurs. Loin de s'ouvrir, les États-Unis vont, au contraire, se replier sur eux-mêmes et leur économie demeurera plus protégée que jamais. Quant aux lois tarifaires, régulièrement renouvelées, elles ne suscitaient guère de controverses, si ce n'est sur le niveau de ce que devait être un « tarif scientifique »²⁷. Le seul changement notable vint dans la loi sur les tarifs de 1922 (*Fordney-McCumber Tariff of 1922*), les États-Unis abandonnant alors le principe de la réciprocité conditionnelle²⁸. La crise de 1929 précipita les choses.

- 14 Plutôt que de voir dans la loi Smoots-Hawley de 1933 le symbole de la déraison protectionniste, nous préférons y voir le chant du cygne du système commercial américain. Non seulement ce système, qui avait fait de la protection la règle d'or de la prospérité et de l'indépendance économique de la nation, ne tenait plus ses promesses, mais qui plus est, les tarifs étaient devenus pour l'opinion publique un symbole d'immoralité économique et politique, les industriels jouissant d'avantages indus que leur accordait un Congrès entièrement sous influence. La loi Smoots-Hawley n'était guère plus déraisonnable que bien d'autres lois tarifaires avant elle ; tout au plus les jeux de surenchère au Congrès avaient-ils fait monter les tarifs à des niveaux inédits. Simplement, elle était la loi de trop, celle qui révélera au grand jour la cupidité des uns et la stupidité des autres. L'élection d'un président et d'un congrès démocrates viendront changer la donne, et moins d'un an plus tard, une nouvelle loi, plus précisément un amendement à la loi Smoots-Hawley, va être adoptée. Ce sera le *Trade Reciprocal Agreements Act of 1934*, la loi fondatrice de ce qui deviendra le nouveau modèle commercial des États-Unis.
- 15 La réussite de la loi de 1934 doit beaucoup à l'habileté et à l'opiniâtreté de son promoteur, le secrétaire d'État Cordell Hull²⁹. Présentée comme une contribution au redressement économique de la nation, elle devait augmenter les exportations, et ce en combinant la réciprocité à la règle du principal fournisseur et à l'application inconditionnelle de la clause de la nation la plus favorisée (NPF). La force de la loi tenait au double pouvoir dont se voyait attribuer le président : celui de négocier jusqu'à 50% des tarifs en vigueur avec tout pays ami et celui de ratifier les accords sans devoir passer sous les fourches caudines du Congrès. La loi contribua finalement assez peu à la relance des exportations et la plupart des accords furent signés dans les Amériques³⁰, mais son impact fut considérable. Premièrement, le Congrès, détenteur de par la Constitution du pouvoir de négocier avec l'étranger, le déléguait au Président, pour une période déterminée toutefois. Deuxièmement, la croissance était désormais associée via la réciprocité à la promotion des exportations et non plus, comme auparavant, à la protection contre les importations étrangères. Troisièmement, elle pavait la route au projet beaucoup plus ambitieux qui verra le jour après la fin de la Seconde Guerre mondiale, de mettre en place un ordre commercial fondé sur la réciprocité et la règle de droit. Et quatrièmement, si l'Organisation internationale du commerce ne put être sauvée, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le GATT de 1947, le fut, et ce grâce à la loi de 1934 toujours renouvelée par la suite.
- 16 Ancré dans la réciprocité, le GATT porte incontestablement la marque des États-Unis, mais plutôt que d'y voir simplement le reflet de leurs intérêts et de leur puissance, regardons-le aussi sous l'angle de l'internationalisme libéral et de sa vision d'un monde

de paix construit autour de la liberté commerciale, de la libre concurrence et de la règle de droit.

2. Les accords commerciaux régionaux et le système du GATT

- 17 Souvent critiquée avant la Première Guerre mondiale pour son caractère exclusif, la réciprocité est ainsi devenue en 1934 la pierre angulaire du nouveau modèle commercial américain³¹. Tourné vers l'ouverture négociée des marchés, ce modèle associe également étroitement le commerce à la croissance économique d'un côté, à la sécurité des États-Unis de l'autre. Lui-même associé à la paix dans le monde ainsi qu'à la sécurité et la prospérité des États-Unis, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce signé le 20 octobre 1947 par 23 pays n'en constitue pas moins un tournant majeur. Dans l'histoire du droit commercial international, tout d'abord : pour la première fois, un accord international vient reconnaître la liberté du commerce, instaurer la règle de droit dans les échanges et institutionnaliser la coopération entre les nations, et ce dans le respect de leurs droits souverains et de leurs choix collectifs. Dans l'histoire du commerce international, ensuite : pour la première fois également, la concurrence devenait la règle dans les relations commerciales internationales, et ce en prenant appui sur la négociation collective, la réciprocité et l'égalité de traitement. Le régime juridique du GATT reposera ainsi sur des principes somme toute simples, mais qui faisaient consensus, du moins pour ceux qui le signeront. Par contre, il fallut aussi composer avec de nombreuses dérogations et exceptions, dont l'une des plus importantes était le traitement particulier reconnu à deux catégories d'accords : les accords commerciaux régionaux et les accords préférentiels.

2.1 Retour sur les règles du GATT et de l'OMC

- 18 La réciprocité, le traitement NPF et le traitement national sont les trois piliers du GATT et du régime commercial qu'il a mis en place. La réciprocité fait corps avec l'avantage que chacune des parties doit tirer du commerce. Les rédacteurs du GATT n'ont pas pris la peine de définir la réciprocité. Elle apparaît cependant dans le préambule : les accords doivent viser la réduction des tarifs douaniers et autres obstacles au commerce et l'élimination des discriminations en matière de commerce, « sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels ». L'expression apparaît également à plusieurs reprises dans le corps du texte, mais sans autre précision. Par contre, lorsque la partie IV traitant du commerce et du développement fut rajoutée, on prit soin de préciser que
- « l'expression « n'attendent pas de réciprocité » signifie, conformément aux objectifs énoncés dans cet article, qu'on ne devrait pas attendre d'une partie contractante peu développée qu'elle apporte, au cours de négociations commerciales, une contribution incompatible avec les besoins de son développement, de ses finances et de son commerce, compte tenu de l'évolution passée des échanges. » (Ad. Article XXXVI, § 8)
- 19 Comme le fait remarquer Ousseni Illy³², la clause NPF a permis dans le passé une certaine harmonisation du contenu des traités commerciaux. En multilatéralisant les règles, le GATT établit un cadre juridique uniforme et consacre la suprématie de la clause dans les relations commerciales. La clause ou traitement NPF sous la forme inconditionnelle

signifie que tout avantage déjà conféré à un autre État par l'une des parties ou tout avantage qu'il pourrait conférer dans l'avenir sera automatiquement et sans restriction aucune conféré à l'autre ou aux autres parties au Traité. Pour dire les choses autrement, ce qui s'applique à l'un doit s'appliquer aux autres. Le GATT de 1947 définit ainsi le Traitement général de la nation la plus favorisée :

« Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendue à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. Cette disposition concerne les droits de douane et les impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'exportation ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation, ainsi que ceux qui frappent les transferts internationaux de fonds effectués en règlement des importations ou des exportations, le mode de perception de ces droits et impositions, l'ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux importations ou aux exportations (...) » (Partie I, article premier)

- 20 Le texte est on ne peut plus précis : le traitement NPF doit être accordé « immédiatement et sans condition » à la frontière aux produits en provenance ou à destination du territoire de toute autre partie contractante. L'expression « traitement qui ne sera pas moins favorable » revient à maintes reprises. Par territoire, plus précisément par territoire douanier, on entend « tout territoire pour lequel un tarif douanier distinct ou d'autres réglementations commerciales distinctes sont appliqués pour une part substantielle de son commerce avec les autres territoires ». (Article XXIV, § 2).
- 21 Limité initialement dans son application aux 23 signataires du GATT de 1947, le traitement NPF n'a cessé de voir son champ s'étendre au fur et à mesure que les pays se sont joints à l'accord. Les Accords d'Uruguay portant la création de l'OMC constituent un nouveau tournant. Le régime juridique du commerce est désormais régi par une véritable organisation internationale et l'ensemble des accords que chapeaute l'organisation forme un système intégré. Les principes généraux s'appliquent à tous les accords et ceux-ci, exception faite des accords plurilatéraux, engagent tous ses membres. De surcroît, le mécanisme d'examen des politiques commerciales et le mécanisme de règlement des différends confèrent au système force et légitimité.
- 22 Ainsi, l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) reprend-il les mêmes dispositions que le GATT en matière de traitement NPF³³. L'article II précise que « En ce qui concerne toutes les mesures couvertes par le présent accord, chaque Membre accordera immédiatement et sans condition aux services et fournisseurs de services de tout autre Membre un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde aux services similaires et fournisseurs de services similaires de tout autre pays ». On notera toutefois que son application est beaucoup plus générale que pour le GATT puisqu'il s'applique à « toutes les mesures couvertes par le présent accord ». Il en va de même de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) : « En ce qui concerne la protection de la propriété intellectuelle, tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par un Membre aux ressortissants de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus aux ressortissants de tous les autres Membres » (Article IV, § 1). Notons cependant qu'à la différence du GATT et du GATS, l'ADPIC limite toutefois l'application du traitement NPF. En particulier, « l(d)es droits des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion qui ne sont pas visés par le présent accord » (Article IV, c))

- 23 Le traitement national vient compléter le traitement NPF³⁴. L'article III du GATT portant sur « le traitement national en matière d'impositions et de réglementations intérieures » impose deux grandes obligations. Il interdit d'abord aux parties d'utiliser « les taxes et autres impositions intérieures, de même les lois, règlements et prescriptions ... » à des fins protectionnistes (§ 1). Et leur impose ensuite de ne pas frapper les produits importés de « taxes et autres impositions intérieures supérieures à celles qui frappent, directement ou indirectement, les produits nationaux similaires » (§ 2), ni de les soumettre « à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur » (§ 4).
- 24 L'accord général sur le commerce des services n'a pas le même caractère contraignant que le GATT. Néanmoins il impose aux Membres une obligation de transparence en matière de réglementations intérieures (Article III), les invite à les administrer « d'une manière raisonnable, objective et impartiale » (Article VI), et leur impose dans les secteurs inscrits dans les listes des engagements spécifiques d'accorder « aux services et fournisseurs de services de tout autre Membre (...) un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde à ses propres services similaires et à ses propres fournisseurs de services similaires » (Article XVII).
- 25 Ces règles, de portée générale, se retrouvent également dans de nombreux autres accords commerciaux, notamment les traités bilatéraux en matière d'investissement. Plus fondamentalement, le régime juridique du GATT, aujourd'hui de l'OMC garantit l'exercice de la liberté commerciale, et ce de deux façons. D'une part, il établit des règles de concurrence uniformes, et d'autre part, il octroie aux opérateurs étrangers un égal traitement dans l'exercice de leurs activités, d'abord entre eux, aux frontières, ensuite vis-à-vis de leurs homologues nationaux à l'intérieur des frontières. On comprendra dans ces conditions que les accords bilatéraux ou régionaux constituent une dérogation fondamentale non seulement à l'exercice de la liberté commerciale, mais également au principe général de l'égalité juridique des nations.

2. 2 Le système commercial et les accords commerciaux régionaux

- 26 Nous ne reviendrons pas sur les origines de l'article XXIV³⁵. Nous nous bornerons à présenter les règles multilatérales qui régissent les accords commerciaux régionaux (ACR). Trois précisions liminaires s'imposent toutefois. Tout d'abord, le système commercial multilatéral ne s'intéresse qu'aux *accords commerciaux régionaux*. Suivant en cela les évolutions des échanges internationaux, les accords commerciaux débordent aujourd'hui le champ strictement commercial pour couvrir de nombreux domaines et intégrer des sujets qui faisaient l'objet, il y a peu encore, de traités particuliers, l'investissement, la concurrence ou la propriété intellectuelle par exemple, mais également des sujets limitrophes, comme le travail ou l'environnement par exemple.
- 27 Ensuite, les règles multilatérales relatives aux ACR ont aussi évolué depuis la mise en place du GATT, notamment pour tenir compte du cas particulier des pays en développement (Clause d'habilitation). Par contre, concernant l'application de l'article XXIV, le régime a peu évolué depuis 1947. Tout au plus peut-on noter trois changements. En premier lieu, faisant suite aux négociations d'Uruguay, un mémorandum d'interprétation est venu préciser le contenu de l'article XXIV³⁶. Ensuite, un comité

particulier chargé de l'examen des accords a été mis en place en 1996, le Comité sur les accords régionaux. Enfin, plus récemment, le 14 décembre 2006, le Conseil général de l'OMC a adopté un mécanisme pour renforcer la transparence des accords commerciaux³⁷.

- 28 Enfin, la terminologie est devenue plus confuse depuis que l'OMC a pris le parti dans son rapport de 2011 de qualifier de préférentiels, les accords commerciaux jusque-là qualifiés de régionaux, et ce pour mieux en souligner le caractère exclusif³⁸. Il en va de même de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) qui qualifie « d'intégration économique » les accords commerciaux relevant de l'article V ou intégrant les services dans leurs dispositions. Nous conserverons dans la suite du texte la distinction traditionnelle entre les Accords commerciaux régionaux (ACR) et les Accords commerciaux préférentiels (ACPr).

2.2.1 Les accords commerciaux régionaux

- 29 L'article XXIV reconnaît « [...] qu'il est souhaitable d'augmenter la liberté du commerce en développant, par le moyen d'accords librement conclus, une intégration plus étroite des économies des pays participants à de tels accords » (Article XXIV, § 4). Dans l'esprit de l'article XXIV, les accords sont des accords réciproques passés entre deux partenaires ou plus qui ont pour objet de libéraliser les échanges et de viser ainsi une intégration « plus étroite » de leurs économies.
- 30 Exception faite de la dérogation temporaire pour les systèmes préférentiels impériaux que les signataires du GATT de 1947 acceptèrent par pragmatisme, ne sont reconnus que les accords commerciaux fondés sur la réciprocité et l'égalité de traitement, et ce sous les deux formes, que sont les unions douanières et les zones de libre-échange³⁹.
- 31 L'article XXIV du GATT définit ainsi les unions douanières et les 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 de ces territoires (...) [Article XXIV, § 8 a)]
- « b) on entend par zone de libre-échange un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (...) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange. [Article XXIV, § 8 b)]
- 32 L'AGCS introduit, à l'article V, une autre appellation : les accords « d'intégration économique », qu'il définit ainsi :
- « 1. Le présent accord n'empêchera aucun des Membres d'être partie ou de participer à un accord libéralisant le commerce des services entre deux parties audit accord ou plus, à condition que cet accord : a) couvre un nombre substantiel de secteurs, et b) prévoit l'absence ou l'élimination pour l'essentiel de toute discrimination (...) par : i) l'élimination des mesures discriminatoires existantes, et/ou ii) l'interdiction de nouvelles mesures discriminatoires ou de mesures plus discriminatoires, soit à l'entrée en vigueur dudit accord, soit sur la base d'un calendrier raisonnable (...). [Article V, § 1 a) et 1b)]

- 33 Les deux articles, on le voit, ne sont guère très explicites, sinon qu'ils spécifient que l'accord doit viser à éliminer « les droits de douane et autres réglementations restrictives » pour « l'essentiel des échanges commerciaux » dans le cas de l'article XXIV, et à peu près dans les mêmes termes pour « un nombre substantiel de secteurs » dans le cas de l'article V. À cette première condition s'y ajoute une seconde qui découle du principe général en vertu duquel « [...] l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doit avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires » (Article XXIV, § 4) : les droits de douane ne doivent pas être plus élevés et les autres réglementations commerciales plus rigoureuses qu'ils ne l'étaient avant l'établissement de l'union douanière ou de la zone de libre-échange (Article XXIV, §§ 5 a) et 5 b)). L'AGCS reprend à peu près les mêmes termes : « tout accord (...) ne relèvera pas, à l'égard de tout Membre en dehors de l'accord, le niveau général des obstacles au commerce des services dans les secteurs ou sous-secteurs respectifs par rapport au niveau applicable avant un tel accord » (article V, § 4) dans le cas des accords portant sur les services.
- 34 Les parties contractantes à un accord sont également tenues de notifier l'accord à l'OMC au plus tôt, en pratique après sa ratification par les parties et avant sa mise en œuvre⁴⁰. Les accords notifiés sont ensuite examinés sur la base d'une présentation factuelle par le Secrétariat en consultation avec les parties à l'accord, et ce depuis 1996, dans le cadre d'un comité spécifique, le Comité des accords commerciaux régionaux (CACR)⁴¹. L'examen doit être réalisé dans un délai d'un an suivant la notification. Une fois le rapport d'examen approuvé, celui-ci doit ensuite être approuvé, mais aucun rapport n'a été approuvé depuis 1995, faute de consensus⁴².

2.2.2 Les accords commerciaux préférentiels

- 35 Les « accords commerciaux préférentiels » sont, dans le langage de l'OMC, des accords qui offrent des préférences commerciales unilatérales. Ils incluent le Système généralisé de préférences ainsi que d'autres systèmes préférentiels non réciproques jouissant d'une dérogation particulière. Ces accords relèvent de la Clause d'habilitation, plus précisément du § 4 a). Il s'agit là d'une autre dérogation au traitement NPF, de nature différente : les accords sont dits de « portée partielle », sans que cette expression ne soit toutefois définie, dans la mesure où ils ne couvrent que certains produits.
- 36 Le système des préférences en faveur des pays en développement fut mis en place à la suite du rapport Haberler⁴³. Il s'agissait alors de répondre aux critiques dont faisait l'objet le GATT et les règles commerciales dans les pays en développement et de briser le cercle vicieux de leur marginalisation grandissante dans l'économie mondiale en leur offrant la possibilité de protéger leurs industries naissantes et de bénéficier d'un accès non réciproque aux marchés des pays développés. Un premier pas fut franchi dans cette direction avec l'inclusion d'une nouvelle partie à l'Accord général, la Partie IV, consacrée exclusivement au commerce et au développement. C'est toutefois sous la pression de la CNUCED⁴⁴ et pour répondre à ses exigences qu'un « système généralisé de préférences » en faveur des pays en développement fut intégré au GATT en 1971⁴⁵. Ce système autorisait les pays développés à accorder à ces derniers un accès préférentiel à leurs marchés sans réciprocité ni discrimination, et ce pour une période de dix ans. Finalement, furent adoptées au terme des négociations du cycle de Tokyo, la Clause d'habilitation⁴⁶. Elle

définit le « traitement différencié et plus favorable » dont bénéficient les pays en développement et donne au système généralisé de préférences un caractère permanent. Un traitement spécial est également accordé aux « pays en développement les moins avancés ».

- 37 Conçue « pour répondre de manière positive aux besoins du développement, des finances et du commerce des pays en voie de développement », la Clause d'habilitation a deux finalités : elle donne un fondement juridique permanent à la non-réciprocité dans les échanges entre pays développés et pays en développement, du moins dans le cadre des systèmes généralisés de préférences, et offre la possibilité aux « parties contractantes peu développées » de conclure entre eux des « arrangements régionaux ou mondiaux » [...] « en vue de la réduction ou de l'élimination de droits de douane sur une base mutuelle » (§ 2 c).
- 38 On a donc dans le cas des pays en développement deux types d'accords préférentiels : d'un côté, ceux conclus entre eux et les pays développés dans le cadre du SGP et dont les préférences doivent, comme le nom l'indique, s'appliquer, sauf dérogation, à tous les pays en développement, et de l'autre, ceux conclus entre eux. Dans le second, des conditions s'appliquent également ; elles sont définies au § 3. Notamment, le traitement différencié est conçu pour faciliter le commerce des pays en développement et non pour élever des obstacles au commerce des autres parties (§ 3 a). On relèvera par ailleurs que les procédures de notification des accords régionaux conclus au titre de la Clause d'habilitation sont assez semblables à celles pour les autres ACR, à ceci près cependant que leur examen des accords relève du Comité sur le commerce et le développement, et non du CACR comme c'est le cas aujourd'hui des accords qui relèvent de l'article XXIV.
- 39 Le traitement préférentiel en faveur des pays en développement a également été reconnu dans l'AGCS. L'article V de l'accord traitant de l'intégration économique, introduit une certaine flexibilité dans les accords conclus exclusivement entre pays en développement, leur reconnaît la possibilité d'accorder « un traitement plus favorable (...) aux personnes morales détenues ou contrôlées par des personnes physiques des parties audit accord » (article V, § 3 b), voire de déroger à l'application du traitement national (article V, § 3 a).

2.2.3 Du régionalisme au bilatéralisme

- 40 Nous concluons cette section par trois remarques. Tout d'abord, l'article XXIV a été conçu dans le but de ne pas nuire au rapprochement économique de pays voisins, voire d'encourager de tels rapprochements, en autant du moins qu'ils rejoignent objectifs que le GATT. La notion de « région » fut envisagée avec une certaine souplesse de manière à prendre en considération non seulement la contiguïté géographique et les affinités culturelles et sociologiques, mais également l'intensité des liens commerciaux⁴⁷. Cela a souvent été noté, mais le fait que les unions douanières et les zones de libre-échange fassent l'objet d'un article particulier, apparaissant au demeurant loin dans l'Accord général, et ne figurant pas dans « les exceptions générales » contenues dans l'article XX, montre que les parties contractantes voulaient en faire un cas particulier, mais sans trop vraiment croire à leur développement. Dans une perspective de réductions tarifaires, la priorité allait à cette époque au multilatéralisme qui offrait alors des avantages beaucoup plus grands que le bilatéralisme. D'un autre côté, les possibilités que les unions douanières se transforment en une nouvelle unité politique étaient finalement réduites.

Les choses ne se sont pas réellement passées ainsi. Les unions douanières furent associées à de grands projets politiques et économiques et lorsque le multilatéralisme commença à montrer des signes d'essoufflement, c'est vers le bilatéralisme et le plurilatéralisme que les pays commencèrent à se tourner. D'abord limité, le phénomène n'a depuis cessé de prendre de l'ampleur. Ainsi, lorsque l'accord de libre-échange conclu entre les États-Unis et Israël entra en vigueur en 1985, il n'y avait alors que vingt accords commerciaux régionaux ; en date du mois de mai 2014, l'OMC estime leur nombre à 419⁴⁸. De ce nombre, 219 sont des accords de libre-échange relevant de l'article XXIV du GATT, 139 sont des accords dits d'intégration économique relevant de l'article V de l'AGCS, 20 sont des unions douanières et 41 sont des accords au titre de la clause d'habilitation (tableau 1).

Tableau 1. Accords commerciaux en vigueur par notification, mai 2016

	Nombre d'accords
Article XXIV GATT (ALE)	219
Article XXIV GATT (UD)	20
Clause d'habilitation	41
Article V AGCS	139
Total	419

Source : <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>

- 41 Notre seconde remarque a trait à la nature de ces accords. Ce n'est pas tant le nombre des accords qui frappe, que leur très grande variété, ce dont témoignent d'ailleurs les multiples appellations que l'on retrouve. Sans entrer pour le moment dans le contenu de ces accords, constatons au moins que la nomenclature dichotomique retenue à l'article XXIV ne rend plus guère compte des faits actuels. La plupart des accords sont des accords bilatéraux, mais ils peuvent aussi être regroupés et devenir plurilatéraux. Tout comme ils peuvent être conclus entre deux groupements régionaux ou entre un groupement régional et un pays. Et ce, sans oublier les multiples chevauchements⁴⁹ : le nombre de participants aux ACR est passé selon l'OMC de deux en moyenne dans les années 1990 à douze actuellement⁵⁰. L'inter-régionalisme est une autre tendance qui se dessine nettement depuis le tournant des années 2000. Ainsi, le secrétariat de l'OMC relève dans son rapport de 2011 qu'il y avait 81 accords bilatéraux, 39 accords plurilatéraux et 26 accords plurilatéraux dont au moins une partie est un ACR intra-régional, comparativement à 89 accords bilatéraux, 12 accords plurilatéraux et 41 accords plurilatéraux dont au moins une partie est un ACR interrégional⁵¹. Avec le développement des nouveaux partenariats, cette tendance s'est davantage encore accentuée depuis la publication de ce rapport.
- 42 Notre troisième remarque porte sur les accords préférentiels. Une certaine souplesse a été introduite dans les règles commerciales en faveur des pays en développement et un traitement spécial et différencié leur a été reconnu. Les échanges entre pays en développement et pays développés purent ainsi être dégagés de l'application de la réciprocité et les « arrangements régionaux ou mondiaux » entre pays en développement se virent octroyer un statut particulier. Négocié à une époque de fortes tensions nord-sud, ce statut particulier a perduré dans le temps sans que pour autant les pays en développement n'y trouvent leur compte comme l'a montré leur immense frustration au lendemain des négociations d'Uruguay. D'un autre côté, avec la réduction généralisée des tarifs douaniers, le système généralisé de préférences a perdu beaucoup de son attrait.

Quant aux accords entre pays en développement, ils n'ont guère non plus, pour la plupart d'entre eux, répondu aux attentes. Tant et si bien que les pays en développement se sont plutôt tournés, à partir des années 1990, vers les pays développés et négocié des accords commerciaux, le plus souvent de très grande portée. Avec le décollage des pays émergents, la donne a de nouveau changé, et les accords entre pays en développement ont retrouvé leur attrait. Les accords Sud-Sud représentaient en 2010, selon l'OMC, les deux tiers des accords en vigueur et les accords nord-sud environ le quart, soit respectivement 139 et 288 accords⁵².

3. Un régionalisme commercial devenu insaisissable

- 43 Les quelques faits stylisés que nous venons de retracer sont loin de faire le tour de la question, mais ils montrent à quel point le régionalisme commercial est devenu protéiforme, pour ne pas dire tout simplement insaisissable. La confusion qui a gagné le système commercial multilatéral ne tient pas simplement au nombre des accords commerciaux, à leur diversité institutionnelle ou encore à leur dispersion géographique. Elle tient essentiellement à deux ordres de facteurs, au demeurant interdépendants : 1) la faiblesse des règles qui entourent les accords et 2) la dynamique de l'économie mondiale qui est venue réorienter la diplomatie commerciale.

3.1 Quand la règle devient l'exception

- 44 Il est indéniable que la situation est devenue beaucoup plus confuse que lorsque furent négociés les principes et les règles de ce qui allait devenir le système commercial multilatéral. Pour reprendre les mots du rapport Sutherland : « La réalité aujourd'hui est que l'OMC chapeaute un système commercial multilatéral qui est loin de correspondre à la vision que s'en faisaient les architectes du GATT. »⁵³ Il s'agissait alors, rappelons-le, de tourner le dos au protectionnisme prédateur des années 1930, à ses barrières tarifaires, à ses barrières quantitatives, à ses dévaluations compétitives, etc., mais aussi, comme la littérature spécialisée ne manque pas de rappeler aujourd'hui, aux systèmes préférentiels de tout acabit, aux accords de réciprocité conditionnels, aux blocs économiques et autres systèmes d'échanges organisés. Le tour de force des planificateurs fut alors de lier la paix et la prospérité économiques à l'ouverture organisée des marchés, de faire de l'égalité de traitement et la non-discrimination les deux principes fondateurs de cette ouverture et de s'appuyer sur la réciprocité sous sa forme inconditionnelle non seulement pour la faire sans progresser, mais aussi lui donner un caractère véritablement multilatéral. Bien entendu, aucun accord international ne pouvait interdire ou empêcher ses parties à être elles-mêmes parties à des accords qui leur permettraient de coopérer plus étroitement entre elles à condition toutefois, comme nous l'avons vu, d'en respecter les objectifs et principes généraux et de contribuer à la libéralisation et au développement du commerce internationale. Il en était ainsi du commerce frontalier, mais aussi et surtout, du commerce à l'intérieur de zones à caractère plus régional. Furent ainsi reconnues dans un premier temps les unions douanières, puis dans un deuxième temps, les zones de libre-échange, toutes deux assorties de conditions jugées peut-être à l'époque suffisantes, mais résistant manifestement mal à l'usure du temps. Un constat s'impose toutefois : la notion d'accord régional souffre d'une perte de sens.

3.1.1 Un problème de définition

- 45 La définition des unions douanières et des zones de libre-échange s'appuie sur le concept de « territoires douaniers ». Dans l'esprit du plus grand nombre à l'époque, les unions douanières et les zones de libre-échange devaient être des zones de proximité géographique, et c'est dans ce sens que s'orientèrent les débats après la Guerre, mais les textes sont d'autant moins clairs à ce sujet que la Charte de La Havane spécifiait déjà à propos des « accords préférentiels en vue du développement économique ou de la reconstruction » que « les territoires des parties à l'accord seront d'un seul tenant, ou encore toutes les parties appartiendront à la même région économique » (article 15. § 4 a)). On y parle bien aussi d'« accord préférentiel régional », d'« appellations régionales ou géographiques », des « grandes régions géographiques » ou encore des « organisations régionales ». De même, dans le cas des unions douanières et, comme le nom l'indique, des zones de libre-échange, il apparaît clairement dans les textes fondateurs que c'est le voisinage et la contiguïté géographique qui justifient leur intérêt et les avantages que les parties peuvent en tirer. Le critère géographique semble donc bien être dans les deux cas le premier critère de définition⁴⁴. Par contre, on relèvera dans les notes interprétatives de l'article 15 que les rédacteurs de la Charte avaient pris soin de se donner quelques degrés de liberté et d'inclure d'autres critères que la contiguïté géographique. Ainsi est-il spécifié que

« L'Organisation n'est pas tenue d'interpréter le terme "région économique" comme nécessitant une proximité géographique étroite, si elle estime qu'il existe un degré suffisant d'intégration économique entre les pays intéressés ». (Annexe P. Notes interprétatives, ad. Article 15. § 4a).

- 46 C'est sur cette imprécision terminologique que, sous le couvert qu'il existe « un degré suffisant d'intégration économique », les pays pourront multiplier les accords commerciaux sans trop se préoccuper du critère géographique. L'article XXIV du GATT n'apporte guère de précisions à ce sujet, mais on peut raisonnablement penser que la même souplesse d'interprétation devait s'appliquer aux unions douanières et aux zones de libre-échange dès lors qu'il existait entre les pays concernés un « degré suffisant d'intégration économique » et que l'objectif en éliminant les obstacles au commerce était de renforcer cette intégration. À cet égard, l'AGCS a le mérite de la clarté et de la généralité. L'article V traite spécifiquement de l'intégration économique, et il y est précisé :

« Le présent accord n'empêchera aucun des Membres d'être parti ou de participer à un accord libéralisant le commerce des services entre deux parties audit accord ou plus (...) » (Article V, § 1)

- 47 Autrement dit, peu importe la localisation géographique et le nombre des parties, deux pays suffisent pour qu'un accord commercial puisse être qualifié de régional, ce qui n'est certainement pas le moindre des paradoxes dans la mesure où le système commercial multilatéral a été construit avec, entre autres, pour objectif de sortir le monde du bilatéralisme et des systèmes préférentiels. On en arrive ainsi en bout de ligne au résultat que, sous le couvert d'une vision floue de l'intégration économique, tout accord devient acceptable, et non simplement certain d'entre eux, du moins ceux qui répondaient vraiment à ce critère. Cela dit, il était devenu courant dans les années 1990 de qualifier de régional tout accord qui n'était pas multilatéral. Les apparences étaient ainsi sauvegardées : au-dessus, il y a les règles générales, de portée « universelle », et en dessous, les règles particulières, soumises au respect des premières. La question se pose

toutefois : faut-il s'en tenir à une définition restrictive, autrement dit géographique, du régionalisme lorsqu'il est question d'accord commerciaux régionaux, ou bien au contraire adopter une approche qui n'accorde qu'une place parmi d'autres au critère géographique⁵⁵ ?

- 48 Si certains optent pour une définition étroite des ACR et par extension d'association, sur la base de la contiguïté géographique, d'autres sont plutôt d'avis qu'il faille faire preuve de pragmatisme et opter pour une définition large. D'une part, parce que le concept géographique de région, voire de continent demeure toujours très approximatif, et d'autre part, parce que tout en étant influent dans la formation des ententes régionales, le critère géographique n'a jamais été déterminant ni été un gage de réussite économique. D'autres critères, notamment d'ordre économique et commercial, sont beaucoup plus déterminants en la matière et, en l'occurrence, les évolutions rapides de l'économie mondiale au cours des dernières décennies, tendent à montrer que la distance et le critère d'appartenance géographique pèsent de moins en moins tant dans l'organisation des échanges que dans les formes que prend la coopération économique internationale. Aussi, en laissant beaucoup de marge de manœuvre aux États, les concepteurs du système commercial moderne ont adopté un point de vue raisonnable et, plutôt que de donner une définition précise des accords régionaux, ils ont préféré opter pour le réalisme économique et considérer le régionalisme commercial sous l'angle de la coopération et de la complémentarité entre celui-ci et le multilatéralisme.
- 49 C'est l'argument défendu par John-Gerard Ruggie dans son article sur le multilatéralisme⁵⁶. Ce qui compte dans le multilatéralisme, écrit-il en substance, ce n'est pas le nombre des participants, mais les principes sur lesquels il repose, en particulier le principe d'universalité qui prend la forme de la « réciprocité diffuse » dans le système commercial au travers de l'application du traitement de la nation la plus favorisée sous sa forme inconditionnelle⁵⁷. Le fait d'avoir un système universel dont la légitimité est reconnue par tous, atténue considérablement la portée négative des accords commerciaux régionaux et les rend d'autant plus acceptables qu'orientés vers une plus grande intégration commerciale des économies concernées, ils participent, ce faisant, des mêmes objectifs généraux. Il n'en reste pas moins que ces accords, de quelque nature et de quelque portée qu'ils soient, ne sauraient refléter que les intérêts particuliers des pays qui s'y engagent et dans ce sens, quoi qu'on en dise, ce sont ces intérêts particuliers, voire les valeurs qu'ils défendent qui les caractérisent et en font leur marque de commerce. Et à cet égard, le problème ne vient pas seulement du fait qu'ils existent, mais que, tournant une tolérance institutionnelle à leur avantage, ils prolifèrent avec le succès que l'on connaît.

3.1.2 Du laxisme à l'incohérence

- 50 La faiblesse des règles constitue une source récurrente de débats depuis la mise en place du GATT. Le rapport de 2011 de l'OMC sur le commerce mondial en a fait l'un de ses thèmes centraux. Mais on le retrouve déjà dans le rapport Leutwiler, et plus près de nous, dans le rapport Sutherland⁵⁸. Ce ne sont pas les rapports et travaux qui manquent, les uns critiquant et dénonçant le laxisme des règles, les autres s'inquiétant de l'érosion des principes fondateurs du système multilatéral. Pour reprendre les mots du rapport Sutherland, « (...) près de 50 ans après l'établissement du GATT, le traitement NPF n'est plus la règle ; c'est pratiquement l'exception. » Et les auteurs d'ajouter que l'écheveau des accords « a presque atteint le stade où le traitement NPF est un traitement exceptionnel.

Il serait certainement préférable aujourd'hui de parler de traitement de la nation la moins favorisée (NMF) »⁵⁹

- 51 La situation qui prévaut actuellement, soyons clairs là-dessus, n'est absolument pas comparable à celle qui a prévalu dans l'entre-deux-guerres. Le monde est plus ouvert que jamais, des règles existent et sont appliquées, et la légitimité juridique de l'OMC, de son mécanisme de règlement des différends en particulier, est largement reconnue. Par ailleurs, l'internationalisation et la transnationalisation des activités économiques ne cessent de progresser et de se transformer, et ce même si les négociations multilatérales sont à l'arrêt. En outre, les accords commerciaux ne présentent pas que des inconvénients, notamment pour faire progresser les échanges, les règles et d'une façon générale la coopération entre les parties concernées. L'alarmisme affiché par certains doit donc être ramené à sa juste mesure. S'il est difficile, comme nous l'avons noté plus haut, d'empêcher les membres de l'OMC de conclure des accords entre eux, voire de leur reconnaître de nombreux avantages en matière de libéralisation des échanges, un certain consensus semble se dessiner, par contre, pour renforcer les règles multilatérales, apporter plus de cohérence aussi bien entre celles-ci et celles que l'on retrouve dans les accords commerciaux, qu'entre ces dernières, et tirer ainsi parti des synergies. Toujours est-il que les règles applicables aux unions douanières et aux zones de libre-échange ont été incorporées presque sans grands changements au GATT, et celles du GATT dans celles de l'OMC.
- 52 Souvent considéré comme technique, le problème de l'interprétation des règles pourrait sans doute être traité rapidement si les États membres de l'OMC acceptaient de renforcer les disciplines relatives aux accords commerciaux ainsi qu'ils en ont pris l'engagement lors du lancement du cycle de Doha. Des négociations se déroulent effectivement à ce sujet à l'intérieur du Groupe de négociations sur les règles, mais rien de très concret n'en est sorti jusqu'à présent, sinon qu'il a eu entente sur un *Mécanisme pour la transparence des accords commerciaux régionaux*, et dans le cadre de ce mécanisme, mise en place d'un *Système d'information sur les Accords Commerciaux Régionaux (SI-ACR)*. Il s'agit sans doute d'un début, mais on n'avance pas sur les quatre sujets sensibles, soit : (1) les effets négatifs que peuvent avoir les accords commerciaux sur les pays tiers, (2) la définition à donner à « l'essentiel des échanges » (art. XXIV du GATT) et à « un nombre substantiel de secteurs » (art. V de l'AGCS), (3) le « délai raisonnable », normalement de dix ans, prévu pour la période de transition, et (4) l'application de la Clause d'habilitation aux accords entre pays en développement⁶⁰.
- 53 La clarification des règles relatives aux accords commerciaux est sans doute devenue une nécessité, mais cela ne changera rien au problème de fond que soulève leur prolifération. Il est désormais devenu impossible de revenir en arrière. On ne saurait non plus dénier aux accords commerciaux les avantages que les parties en tirent ni les effets positifs que, d'une manière générale, ils peuvent avoir sur le commerce et l'intégration des économies concernées. Aussi est-ce plutôt ces effets positifs que les propositions de réforme cherchent à amplifier et, parallèlement, à en atténuer les effets négatifs. Parmi celles qui reviennent le plus souvent, nous en mentionnerons quatre.
- 54 Une première proposition consisterait à appliquer le principe de subsidiarité. Empruntée à l'expérience européenne, cette proposition consisterait à définir quand l'OMC doit être compétente et quand elle doit intervenir lorsque l'intérêt collectif est en jeu. Elle reviendrait à déléguer un certain pouvoir d'autorité politique à l'organisation, du moins à ses instances directionnelles.

- 55 Une seconde proposition consisterait à sortir du principe général du consensus lors de l'examen des accords commerciaux et à recourir au principe de la « masse critique », autrement dit d'un vote qualifié, pour adopter ou faire amender les accords lorsque certaines de leurs dispositions sont jugées litigieuses.
- 56 Une troisième proposition consisterait à élargir le recours au mécanisme de règlement des différends et à en étendre sa portée aux accords commerciaux, du moins davantage qu'à l'heure actuelle. Un recours pourrait être rendu possible pour les parties tierces qui contestent un accord, voire étendu au Conseil général qui agirait ainsi d'autorité.
- 57 La quatrième proposition est défendue notamment par Richard Baldwin, mais aussi par l'OMC dont le rapport de 2011 s'inspire beaucoup de ses travaux⁶¹. Part du principe que le régionalisme est là pour durer, il s'agirait de le « multilatéraliser » et de le rendre plus « multilateral-friendly », notamment en liant les grands groupes régionaux entre eux par de multiples accords, en regroupant les accords bilatéraux pour en faire des accords plurilatéraux, et en étendant aux autres membres de l'OMC les préférences contenues dans les nouveaux accords.
- 58 Ces propositions, et d'autres encore, ne sont certainement pas sans intérêt, mais elles se heurtent à des rigidités bien ancrées et notamment au fait que l'OMC est une organisation dirigée et orientée par ses membres⁶². Or, non seulement ceux-ci sont profondément attachés au principe du consensus, mais leur mise en œuvre demanderait un renforcement de son autorité qui en ferait une organisation plus supranationale qu'internationale comme c'est le cas actuellement. Rien n'interdit cependant de penser que l'on puisse envisager la mise en place d'un mécanisme d'arbitrage qui viendrait renforcer l'autorité de l'OMC sur la foi du précédent qu'a créé le mécanisme de règlement des différends. L'autre partie du problème vient du fait que, quelles que soient leur forme institutionnelle et leur finalité économique, les ACR portent toujours l'empreinte des États et de leurs intérêts⁶³. À cet égard, même si le Partenariat transpacifique (TPP) et le Partenariat transatlantique (T-TIP) ambitionnent, l'un comme l'autre, d'écrire les règles commerciales du 21^e siècle, il est difficile de ne pas y voir un positionnement stratégique de la part de ses protagonistes. Que dire aussi du Partenariat économique régional global en cours de négociation en Asie ou de l'Agenda 2063 que se sont donné les pays africains en vue de créer une Zone de libre-échange continentale ? Toujours est-il qu'un problème de cohérence existe et que dans les faits, le système commercial est menacé dans ses fondements mêmes par la multiplication de systèmes normatifs qui sans être nécessairement concurrents, ont fini par remettre en question l'état de « coexistence pacifique », pour reprendre l'expression utilisée par l'OMC, qui a marqué la relation entre le système commercial multilatéral et les accords commerciaux régionaux au cours des trois décennies qui ont suivi la signature du GATT.

3.2 Les nouveaux accords et la concurrence normative

- 59 Dire qu'il n'y a pas eu de problèmes de cohérence entre les accords commerciaux et les systèmes commerciaux avant les années 1980 serait évidemment exagéré, mais dans un contexte marqué sur le plan économique par la croissance intérieure, non seulement l'ouverture des marchés restait relativement limitée et les négociations étaient-elles surtout concentrées sur les réductions tarifaires, mais les accords régionaux eux-mêmes reposaient sur l'ouverture des marchés, les règles à leur sujet paraissaient suffisantes et les effets négatifs éventuels sur les pays tiers suscitaient finalement moins de débats que

ceux dont pouvaient avoir les règles multilatérales sur le commerce et le développement des pays en développement. Ajoutons à cela le contexte de la guerre froide, propice à une certaine tolérance à l'égard du régionalisme. Il en fut ainsi des trois grands projets régionaux d'après-guerre, à savoir : la Communauté économique européenne, l'Association européenne de libre-échange (AELE), et l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE). Les trois suscitérent de vifs débats au GATT, mais n'en furent pas moins traités avec tolérance, et ce en dépit des objections sérieuses dont chacun fit l'objet⁶⁴.

- 60 L'OMC parle dans son rapport de coexistence pacifique entre les accords régionaux et le système du GATT ; l'expression est tout à fait appropriée pour cette période. C'est plutôt depuis les années 1980 que les choses ont changé, quand le nombre des accords va littéralement exploser et leur contenu changer⁶⁵. À la Guerre froide succède alors la mondialisation, et avec celle-ci les priorités de la diplomatie commerciale s'orientent dans de nouvelles directions, notamment l'ouverture des marchés des services, la protection des droits des entreprises et les règles de marché. Les États-Unis, avec l'ALENA en particulier, ont ouvert la voie dans ce sens, mais d'une manière générale, les accords commerciaux couvrent de plus de plus de domaines et, avec la multiplication des accords de libre-échange, a surgi une autre question épineuse, celle des règles d'origine.
- 61 La question de l'ouverture proprement dite des marchés n'est plus aussi centrale qu'autrefois, du moins pour ce qui a trait au commerce des marchandises. Des gains peuvent encore être réalisés, notamment dans les pays en développement et dans les secteurs longtemps protégés comme l'agriculture ou considérés comme stratégiques, mais dans l'ensemble les tarifs douaniers ont été substantiellement abaissés depuis la mise en place du GATT et nombre de barrières non tarifaires ont été éliminées, parfois même de manière unilatérale comme ce fut le cas en Asie. Le problème de l'accès aux marchés joue donc moins qu'auparavant, mais avec ces deux réserves toutefois que sont, pour la première, l'accès aux marchés des pays en développement et, pour la seconde, la production et la commercialisation des produits tout le long des chaînes de valeur. Aussi, si les possibles détournements de commerce que peut entraîner la mise en place d'un accord commercial, ne sont plus vraiment un sujet de préoccupation, l'application des règles d'origine en est par contre devenue un autrement plus sérieux avec la prolifération des accords : les règles se chevauchent, sans d'ailleurs toujours beaucoup de cohérence, et, pour les entreprises, surtout les plus petites, elles sont une réelle et souvent coûteuse source de tracasseries administratives. Incontestablement, elles apportent du grain à moudre aux opposants des accords commerciaux⁶⁶. Souvent d'une grande complexité administrative, elles varient d'un accord à l'autre, entraînent des frais de gestion parfois aussi coûteux qu'inutiles, et leur surveillance est toujours rendue difficile. Véritable casse-tête pour les entreprises, les règles d'origine ne sont certainement pas de nature à favoriser les échanges ni d'ailleurs l'efficacité, surtout lorsque les accords se chevauchent et que les règles changent d'un accord à l'autre, mais n'en exagérons pas non plus leur impact et ne leur accordons pas non plus plus d'importance qu'elles en ont réellement.
- 62 Beaucoup plus délicat, par contre, est le problème soulevé par l'étendue et la portée des dispositions nouvelles contenues dans les accords conclus au cours des trois dernières décennies. Faire avancer les règles, les règles en général, mais surtout celles relatives aux droits des entreprises et au mode de fonctionnement des marchés est devenu une priorité pour les pays développés, les États-Unis en tête, et à défaut de pouvoir y arriver par la voie multilatérale, c'est la voie de traverse des accords qui a souvent été prise. Dans

certains cas, il s'agit d'introduire de nouveaux sujets que ne peut traiter l'OMC, sinon de façon indirecte et limitée, et dans d'autres, il s'agit d'aller plus loin que ce qui existe déjà à l'OMC et de convenir d'obligations et de disciplines additionnelles. Les dispositions entrant dans la première catégorie seront ainsi qualifiées d'OMC-X, et celles entrant dans la seconde, d'OMC+. Sont surtout concernées par les dispositions du premier type, la concurrence, l'investissement, la propriété intellectuelle, la contrefaçon, le travail, l'environnement, voire encore la convergence normative⁶⁷. Les études font néanmoins ressortir que si les domaines couverts par les accords sont de plus en plus nombreux, les engagements exécutoires restent limités, mais, par contre, ils sont surtout dirigés vers les pays en développement. Par contre, les grands pays ont généralement leur modèle, et comme ceux-ci ne laissent guère de place à la discussion, le jeu des alliances commerciales conduit rapidement à leur diffusion. Mais pour autant comme le montre le cas emblématique de l'investissement, même s'il y a finalement très peu de modèles, que les divergences se concentrent sur quelques points précis et que dans l'ensemble les dispositions contenues dans les milliers d'accords en vigueur vont dans la même direction, les controverses à leur sujet sont telles et les positions tellement tranchées, qu'au bout du compte, la profusion des accords freine davantage la conclusion d'un accord multilatéral qu'elle ne la favorise.

4. Conclusion

- ⁶³ Les accords de libre-échange et autres traités commerciaux ont été utilisés à de multiples fins depuis la Guerre, dont celle de servir de socle à de grands projets d'intégration. Tous n'ont évidemment pas de telles ambitions, mais tous ont en commun de s'inscrire dans la droite ligne des anciens traités d'amitié, de commerce et de navigation. Ces traités avaient pour objet premier d'établir des relations « d'amitié » entre deux pays, mais ils marquent aussi les premiers pas d'une coopération visant à protéger les intérêts et les droits des commerçants et à leur octroyer une certaine liberté de déplacement pour les besoins de leur négoce. Au fil du temps, la diplomatie commerciale n'a cessé de gagner en importance. Le mouvement a débuté aux dix-huitième et dix-neuvième siècles avec l'apparition des premiers traités directement orientés vers la réduction des tarifs douaniers et l'ouverture des marchés. Dispersé, désordonné et le plus souvent discriminatoire, ce mouvement a pris un tour nouveau au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, avec la signature du GATT, le premier traité à faire de la réciprocité et de l'égalité de traitement des principes universels. C'est sans doute là que se situe la grande différence entre les accords ou traités commerciaux modernes et leurs lointains ancêtres : le particularisme des accords commerciaux est devenu subordonné à l'universalisme des règles multilatérales.
- ⁶⁴ La très grande majorité des États fait aujourd'hui partie de l'OMC et l'organisation est toujours le garde-fou du commerce international, jouant pleinement son rôle d'arbitre dans le règlement des différends et de catalyseur dans les négociations entre ses membres. On ne peut donc dire que l'OMC soit marginalisée ; c'est une organisation reconnue qui jouit aujourd'hui d'une légitimité auprès de ses membres à faire pâlir bien d'autres organisations internationales⁶⁸. L'organisation est loin d'être parfaite, bien au contraire, mais si elle a un maillon faible, ce sont les accords commerciaux. Certains diront que l'OMC compte beaucoup trop de membres et que les intérêts sont devenus beaucoup trop divergents pour que l'organisation puisse fonctionner efficacement et

pour que les négociations multilatérales puissent avancer rapidement avec la règle du consensus comme principe décisionnel. Il serait difficile de dire le contraire, mais pour autant, est-ce l'enlisement des négociations multilatérales qui suscite l'engouement pour les accords commerciaux, ou bien, à l'inverse, l'intérêt que les États y trouvent qui bloque toute avancée sérieuse sur le plan multilatéral ? Les accords commerciaux ont commencé à augmenter rapidement en nombre avant la création de l'OMC, et depuis lors, le mouvement n'a cessé de s'amplifier.

- 65 Sur son site, l'OMC reprend la définition que donne du régionalisme le *Dictionary of Trade Policy Terms*⁶⁹, soit « les mesures prises par les gouvernements pour libéraliser ou faciliter le commerce à l'échelle régionale, parfois au moyen de zones de libre-échange ou d'unions douanières », tout en prenant soin cependant de préciser que :

« Dans le cadre de l'OMC, les accords commerciaux régionaux (ACR) ont une signification à la fois plus générale et plus spécifique : plus générale, car il peut s'agir d'accords conclus entre des pays qui ne sont pas forcément situés dans la même zone géographique ; plus spécifique, car les dispositions de l'OMC traitent expressément des conditions de la libéralisation préférentielle du commerce dans le cadre des ACR. »⁷⁰

- 66 Ces précisions n'apportent pas grand-chose en fait. Du point de vue de la politique commerciale, celui auquel se réfère l'OMC, le régionalisme n'est finalement qu'une option, une avenue parmi d'autres pour faire avancer des intérêts, que ceux-ci soient commerciaux ou stratégiques. Des règles générales existent, mais l'ambiguïté qu'entretient le régionalisme avec le multilatéralisme n'en demeure pas moins. La coopération économique et les ententes régionales trouvent leur fondement et leur légitimité dans la solidarité que font naître entre les pays d'une région donnée, la proximité géographique, les liens politiques, économiques et juridiques, voire encore les affinités culturelles et sociologiques. Si la pertinence et l'utilité du régionalisme n'ont jamais été vraiment contestées, les avis ont cependant toujours été partagés quant à la place qui doit être la sienne à l'intérieur de tout système ou régime international de portée universelle. Amis ou ennemis, complémentaires ou concurrents, on en revient à la question de départ : comment résoudre le dilemme entre le régionalisme et l'internationalisme, ou pour dire les choses autrement, entre le particulier et l'universel ? La question reste évidemment toujours posée, mais n'est-elle pas aussi réductrice des problèmes auxquels fait face aujourd'hui l'OMC ? Ou du moins, n'est-ce pas s'illusionner que de penser le problème dans les termes d'une cohérence à retrouver entre deux niveaux de coopération commerciale, et ce alors même les accords commerciaux sont sortis du périmètre de l'OMC et que leur ambition est désormais d'écrire les règles commerciales du vingt et unième siècle ainsi qu'il a été dit à propos des partenariats transpacifique et transatlantique ? C'est la question que nous avons voulu soulever dans cet article.

NOTES

1. Nous prenons les échanges dans le sens le plus large du terme. Ils incluent le commerce des marchandises, mais aussi le commerce des services, les investissements, les brevets et les royautés, les télécommunications, etc.
2. On retrouvera sur le site de l'OMC une plaquette présentant les dix avantages du système commercial de l'OMC. Les trois premiers avantages sont les suivants : « 1) Le système contribue à maintenir la paix ; 2) le système permet de traiter les différends de manière constructive ; un système fondé sur des règles et non sur des rapports de force rend à chacun la vie plus facile. » Les quatrième et cinquième avantages portent sur les avantages que tirent les consommateurs du commerce, les sixième, septième et huitième de la croissance et de l'efficacité, et les neuvième et dixième de la gouvernance publique. <http://www.wto.org/french/thewtoof/whatisf/10benf/10b00f.htm>
3. Jagdish Bhagwati et Arvind Panagariya, « Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends or Foes ? », dans Jagdish Bhagwati et Arvind Panagariya (dir.), *The Economics of Preferential Trading*, Washington, AEI Press, 1996, pp. 1-78.
4. Roberto V. Fiorentino et Luis Verdeja et Christelle Toqueboeuf, *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements : 2006 Update*, Genève, OMC, Discussion Paper n°12, 2007. La première étude, publiée en 2005, fut réalisée par Jo-Ann Crawford et Roberto V. Fiorentino.
5. OMC, Rapport sur le commerce mondial 2011. L'OMC et les accords commerciaux préférentiels : de la coexistence à la cohérence, Genève, 2011.
6. Kenneth Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, Chicago, Chicago University Press, 1970.
7. L'adjectif plurilatéral peut être pris dans deux sens différents. Dans le premier sens, celui que retient l'OMC, le qualificatif plurilatéral renvoie aux accords qui s'appliquent à un groupe restreint de signataires, par opposition aux accords multilatéraux qui s'appliquent à tous les États membres de l'OMC. Dans le second sens, plus général, le qualificatif renvoie aux accords engageant plusieurs signataires, par opposition aux accords bilatéraux. Sauf indication contraire, nous l'utiliserons dans son second sens.
8. Joost Pauwelyn, « Legal Avenues to 'Multilateralise Regionalism': Beyond Article XXIV », in Richard Baldwin et Patrick Low (dir.), *Multilateralizing Regionalism, Challenges for the Global Trading System*, Cambridge University Press, 2009, pp. 368-400.
9. Il est entendu que les principes de réciprocité et de non-discrimination devraient s'appliquer à tout domaine des relations économiques internationales, notamment à l'investissement, à l'aide, à la circulation des personnes ou encore à la reconnaissance des diplômes, des normes sanitaires et phytosanitaires et des réglementations publiques. Nous nous limiterons au seul domaine du commerce, plus précisément à l'ensemble des sujets couverts par les règles commerciales, du GATT de 1947 au système actuel de l'OMC.
10. Voir à ce sujet le « Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-huitième session (3 mai – 23 juillet 1976) », *Annuaire de la Commission du droit international*, 1976, vol. II, pp. 1-155, p. 7. On notera à cet égard que la clause NPF s'applique à de nombreux domaines. Outre le commerce, mentionnons les paiements internationaux, l'activité diplomatique, le statut des personnes physiques ou morales et leurs activités, le transport, la propriété intellectuelle ou encore la justice.
11. Édouard Sauvignon, *La clause de la nation la plus favorisée*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1972, pp. 21 et suivantes.

12. L'expression « clause de la nation la plus favorisée » était couramment utilisée dans les textes anciens. Les rédacteurs du GATT ont préféré retenir celle de « traitement de la nation la plus favorisée », plus en rapport avec l'idée d'égalité de traitement. On retrouve néanmoins la première expression dans de nombreux textes à caractère juridique, notamment dans les travaux de la Commission du droit international des Nations Unies.

13. Boris Nolde, « Droit et technique des traités de commerce », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1924, Tome 3, pp. 291-462.

14. La Grande-Bretagne adopta, en 1823, une loi sur la réciprocité douanière (*Reciprocity of Duties Act*) qui incorporait le principe de la nation la plus favorisée et celui de l'égalité de traitement. La loi produisit toutefois peu de résultats. C'est l'une des raisons qui conduisirent le comité spécial sur les droits de douane mis en place par le Parlement en 1840, à recommander le libre-échange unilatéral. Voir à ce sujet Anthony C. Howe, *Free Trade and Liberal England, 1846-1946*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

15. On se reportera à l'article classique de John Gallagher et Ronald Robinson, « The Imperialism of Free Trade », *The Economic History Review*, Second series, vol. VI, n° 1, 1953, pp. 1-15.

16. Le traité éliminait aussi définitivement les préférences impériales du côté britannique.

17. Contraste étonnant, serait-on tenté de dire, entre, d'un côté, ces juristes et autres experts, tout empreints de libéralisme, travaillant sur les fondements juridiques d'un régime des commercial libre et équitable qui pourrait être mis en place dans le cadre d'une convention internationale, et, de l'autre, ces représentants des gouvernements passés maîtres dans l'art du double discours. Sur les origines et les travaux du comité économique de la SDN, communément appelé Organisation économique et financière, voir l'ouvrage majeur de Yann Decorzant, *La Société des Nations et la naissance d'une conception de la régulation économique internationale*, Bruxelles, Peter Lang, 2011.

18. Endre Ustor, « Premier rapport sur la clause de la nation la plus favorisée », A/CN.4/213, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1969, vol. II, pp. 163-193, pp. 179 et suivantes. Voir également Comité économique, Société des Nations. *L'égalité de traitement dans l'état actuel des relations économiques internationales : Clause de la nation la plus favorisée*, Genève 1936 ; Stanley K. Hornbeck, « The Most-Favored-Nation Clause », *The American Journal of International Law*, vol. 3, n° 4, octobre 1909, pp. 797-827 ; Thibault Flory, *Le GATT, Droit international et commerce mondial*, Paris, LGDJ, 1968.

19. 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, p. 69. United Nations, Department of Economic Affairs, *Customs Unions. A League of Nations Contribution to the Study of Customs Unions Problem*, New York, 1947.

20. Axel von Freytagh-Loringhoven, « Les ententes régionales », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1936, pp. 585-702, p. 589.

21. . Edgard Allix, « La clause de la nation la plus favorisée », *Revue d'économie politique*, 1933, pp. 466-482, p. 476. Mais celui-ci d'ajouter immédiatement : « sans doute, le terme 'd'union' a par lui-même une puissance évocatrice. Il appelle des visions souriantes de concorde et d'harmonie. Mais, pour bannir la magie du terme, il suffit de le remplacer par celui de 'coalition' ». La perspective change aussitôt. Ce ne sont plus que des images d'armements, de conflits, de travaux de défense et de fortification" (p. 481) Voir également : René Courtin, « Le développement de la politique commerciale de la Société des nations », *Revue d'économie politique*, Tome XLIII, n° 2, 1929, pp. 1535-1568.

22. C'est le point de vue prémonitoire exprimé à l'époque par Nolde : « La conclusion des traités de commerce deviendra un jour ou un autre inévitable, et alors la réciprocité de la clause égalitaire ne manquera pas vraisemblablement à être restaurée » (« Droit et technique des traités de commerce », *op. cit.*, p. 321).

23. Sur le sujet, voir notamment Robert Freeman Smith, « The Commercial Reciprocity Policy of the United States », dans Alexander DeConde (dir.), *Encyclopedia of American Foreign Policy*, New York, Charles Scribner's Sons, 1978, vol. III, pp. 867-881.
24. Susanne Lohman, compte-rendu de l'ouvrage de Carolyn Rhodes, *Reciprocity, United States Trade Policy, and the GATT Regime* (Ithaca, Cornell University Press, 1993), *American Political Science Review*, vol. 89, n1, mars 1995, p. 261).
25. La grogne venait surtout des exportateurs américains qui payaient davantage d'impôts au Canada que les exportateurs canadiens n'en payaient aux États-Unis, et des producteurs forestiers concurrencés par leurs homologues canadiens.
26. On peut dire qu'à l'époque, les États-Unis allaient à contre-courant de ce qui se passait en Europe où la signature en 1860 du traité Cobden-Chevalier entraîna une vague de traités de réciprocité reconnaissant la clause de la nation la plus favorisée sous sa forme inconditionnelle. Plutôt que de suivre le mouvement, les États-Unis utilisèrent la réciprocité pour forcer l'ouverture des marchés et négocier des réductions tarifaires préférentielles. Ils appliquèrent la clause NPF sous sa forme conditionnelle jusqu'en 1923. Andrew G. Brown qualifie leur comportement d'opportuniste (*free rider*). Nous sommes plutôt d'avis que la réciprocité conditionnelle faisait partie intégrante du système protecteur américain et que les traités commerciaux étaient pour eux une façon d'en relâcher les contraintes tout en imposant leurs propres règles commerciales. Voir à ce sujet Andrew G. Brown, *Reluctant Partners. A History of Multilateral Trade Cooperation, 1850-2000*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2003.
27. Sur le tarif scientifique et ses controverses, voir l'ouvrage de Frank Taussig, *The Tariff History of the United States*, New York, G. P. Putnam's Sons, 1931 (8^{ème} édition).
28. Voir à ce sujet Jacob Viner, « The Most-Favored Nation Clause in American Commercial Treaties », *Journal of Political Economy*, vol. 32, n° 1, 1924, pp. 101-129.
29. Sur Hull et son influence, voir entre autres : William R. Allen, « The International Trade Philosophy of Cordell Hull, 1907-1933 », *American Economic Review*, vol. 43, 1953, pp. 101-116 ; Michael A. Butler, *Cautious Visionar. Cordell Hull and Trade Reform, 1933-1937*, Londres, The Kent State University Press, 1998 ; James Constantine Pearson, *The Reciprocal Trade Agreements Program: The Policy of the United States and Its Effectiveness*, Washington, Murray & Heister, 1942 ; Kenneth W. Dam, « Significance of the Reciprocal Trade Agreements Act », *Trade Policy Analyses*, Cordell Hull Institute, vol 6, n° 4, juin 2004.
30. Entre 1934 et 1947, les États-Unis signèrent 32 accords commerciaux, dont trois complémentaires avec le Canada et deux avec Cuba. Les réductions tarifaires ont porté sur les deux tiers environ des importations imposables et, en moyenne, les tarifs sur les biens imposables passeront entre ces deux dates selon nos calculs de 46,7 % à 26,4 %, soit une baisse de l'ordre de 45 % (U.S. International Trade Commission). Des négociations ont aussi été entreprises avec le Royaume-Uni ; c'est la guerre qui y mettra un terme. (Michael Lutz, *The Limits of Protectionism. Building Coalitions for Free Trade*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 2004).
31. Le lecteur trouvera une analyse détaillée de cette question dans notre texte « Le bilatéralisme commercial américain » (Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri (dir.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 115-173).
32. Ousseni Illy, L'OMC et le régionalisme, op. cit., p. 60.
33. Soulignons que l'AGCS distingue dans sa couverture les dispositions relatives au traitement NPF de celles relatives au traitement national, ce que ne fait pas le GATT. Du point de vue de l'accès aux marchés, contrairement au GATT de 1994, l'AGCS offre la possibilité aux membres de l'OMC de décider des secteurs qu'ils ouvrent à la concurrence internationale et de limiter pour ces secteurs leurs engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national.
34. On retrouve le traitement NPF et/ou le traitement national dans tous les autres accords de l'OMC, notamment l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce

(ADPIC), l'accord sur les marchés publics ou encore celui sur les Mesures concernant l'investissement et liées au commerce (MIC).

35. L'origine de cet article continue aujourd'hui de faire débat. Voir à ce sujet, Kenneth W. Dam, « Regional Economic Arrangements and the GATT: The Legacy of a Misconception », *The Chicago Law Review*, vol. 30, n° 4, 1963, pp. 615-665 ; Gerard Curzon, *Multilateral Commercial Diplomacy: The General Agreement on Tariffs and Trade and Its Impact on National Commercial Policies and Techniques*, Londres, Michael Joseph, 1965 ; Kerry Chase, « Multilateralism compromised: the mysterious origins of GATT Article XXIV », *World Trade Review*, 2006, vol. 5, n°1, pp. 1-30.

36. *Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*.

37. Mécanisme pour la transparence des accords commerciaux régionaux.

38. Par nature tout accord qui fait l'objet d'une dérogation au traitement de la nation la plus favorisée est préférentiel. Les ACR et les ACPr relèvent néanmoins de logiques différentes qui vont au-delà de l'application ou non du principe de réciprocité. Les ACPr ont pour finalité de contribuer au développement en facilitant l'accès des produits en provenance des pays en développement aux marchés des pays développés sur une base unilatérale, alors que les ACR ont pour objet avant tout de créer des zones de préférence commerciale entre des pays qui souhaitent élargir et approfondir leurs échanges dans des conditions qui vont au-delà de celles qui sont contenues dans les accords multilatéraux. Cela dit, le qualificatif « préférentiel » peine malgré tout à s'imposer.

39. Sont également reconnus les accords provisoires, mais dans ce cas, les parties doivent fournir un « plan ou programme » de mise en œuvre comportant un échéancier raisonnable.

40. Dans le cas des accords qui portent sur les marchandises et les services, les parties sont tenues de faire deux notifications, l'une auprès du Comité des Accords commerciaux régionaux et l'autre auprès du Conseil du Commerce des services. En vertu de l'application du Mécanisme de transparence établi en décembre 2006, il est aussi demandé aux pays qui engagent des négociations d'en informer le secrétariat de l'OMC (ce n'est toutefois pas une obligation), et dans le cas d'un nouvel accord, de fournir les informations à son sujet une fois celui-ci signé. Le document doit présenter l'environnement commercial, les principales caractéristiques de l'accord et ses incidences sur les parties tierces. Voir à ce sujet le guide de l'OMC : <http://rtais.wto.org/UserGuide/RTAISUSERGUIDEFR.html>

41. La création de ce comité répondait à un objectif de rationalisation

42. Un groupe de négociation sur les ACR a été mis en place dans le cadre des négociations de Doha dans le but de clarifier les procédures et de renforcer les disciplines. Un Mécanisme pour la transparence de tous les accords commerciaux a été adopté à titre provisoire (WT/L/671-18 décembre 2006). Le seul acquis important concerne l'annonce préalable : « Les Membres participant à de nouvelles négociations visant à conclure un ACR s'efforceront d'en informer l'OMC ». Un modèle type de présentation des accords et un système d'information sur les accords ont également été mis en place.

43. Du nom du président du comité d'économistes qui rédigea le rapport *L'évolution du commerce international*, Genève, GATT, octobre 1958.

44. Le système de préférences fut proposé dès la première CNUCED en 1964.

45. Voir à ce sujet, Jean-Philippe Thérien, *Une voix pour le Sud. Le discours de la CNUCED*, L'Harmattan, Paris, 1990. ; Robert E. Hudec, *Developing Countries in the GATT Legal System*, Gower Publishing Company Limited, Aldershot, 1987.

46. Officiellement appelée *Traitement différencié et plus favorable, réciprocité, et participation plus complète des pays en voie de développement*, la décision (L/4903) a été adoptée le 28 novembre 1979. Elle ne vient pas modifier le texte du GATT, mais signer par ses membres, elle en a la même valeur juridique. Communément appelée *Clause d'habilitation*, la décision « habilite » les pays développés à accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en développement

aux pays en développement, pris dans leur ensemble toutefois. Elle sert également de fondement juridique aux accords régionaux réciproques conclus entre pays en développement, ainsi qu'au Système global de préférences entre pays en développement.

47. Il faudrait également prendre en compte les systèmes impériaux et les préférences coloniales. Cette question fit l'objet de négociations difficiles et tendues entre les États-Unis et la Grande-Bretagne. Il fut finalement convenu d'une dérogation particulière pour les préférences impériales et les préférences coloniales.

48. La banque de données de l'OMC constitue la principale source d'information. Il faut cependant noter que seuls les deux tiers des accords commerciaux actuellement en vigueur ont été notifiés à l'OMC.

49. Ainsi par exemple, dans son premier rapport sur l'intégration régionale en Afrique, la Commission économique pour l'Afrique notait-elle que « sur les 53 pays africains, 26 appartiennent à deux communautés économiques régionales et 20 appartiennent à trois (...). Un pays, la République démocratique du Congo, appartient à quatre CER et seuls six pays n'appartiennent qu'à une seule ». (Commission économique pour l'Afrique, *État de l'intégration régionale en Afrique*, Addis-Abeba, 2004, p. 42)

50. OMC, *op. cit.*, 2011, p. 54.

51. OMC, *op. cit.* 2011, p. 61.

52. *Ibidem*, p. 55.

53. L'avenir de l'OMC. Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire, Genève, OMC, 1985, p. 24.

54. Le nombre de pays ne paraît pas, par contre, avoir posé de problèmes. On parle de « groupes de deux ou plusieurs territoires douaniers », ce qui ne distingue pas à proprement parler le bilatéralisme du plurilatéralisme, du moins dans le sens général du terme puisque les accords qualifiés de « plurilatéraux » par l'OMC sont des accords de type sectoriel.

55. Ousseni Illy nous donne un excellent aperçu des débats dans son ouvrage *L'OMC et le régionalisme* (*op. cit.*) aux pages 31 et suivantes.

56. John Gerard Ruggie, « Multilateralism: The Anatomy of an Institution », *International Organization*, vol. 46, n° 3, 1992, pp. 561-598.

57. La réciprocité, telle qu'elle fut utilisée jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, servit davantage à lier les pays et à créer des réseaux de dépendance qu'à ouvrir les marchés. Ce fut sans doute le tour de force des négociateurs américains que de s'appuyer sur la réciprocité pour ouvrir les marchés, et ce en la transformant en principe universel grâce à l'application inconditionnelle du traitement NPF. Cela permit de sortir le monde du système des réseaux préférentiels, bilatéraux ou non, et de faire du commerce un facteur d'interdépendance plutôt que de dépendance organisée.

58. Dirigé par le président de la Banque des règlements internationaux Fritz Leutwiler, le groupe de travail composé de personnalités éminentes déposa, en 1985, auprès du directeur général du GATT un rapport intitulé *Politiques commerciales et prospérité*. Des propositions d'action (Genève, GATT, 1985), dans lequel il recommandait de revoir entièrement l'article XXIV, d'éliminer les ambiguïtés et d'appliquer les règles de manière plus stricte. Intitulé *L'avenir de l'OMC. Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire* (Genève, OMC, 2004), le rapport du groupe consultatif dirigé par Peter Sutherland est beaucoup plus alarmiste.

59. Rapport Sutherland, *op.cit.* p. 21.

60. Il n'existe pas de gradation à l'OMC comme dans d'autres organisations internationales. Certains pays en développement affichent des PIB par habitant supérieurs à certains pays considérés comme développés.

61. Richard Baldwin et Patrick Low (dir.), *Multilateralizing Regionalism. Challenges for the Global Trading System*, Genève, OMC et Cambridge University Press, 2009 ; Richard Baldwin, «

Multilateralising Regionalism : Spaghetti Bowls as Building Blocks on the Path to Global Free Trade », *The World Economy*, vol. 29, n°11, 2006, pp. 1451-1518.

62. Sur cette question, voir Mehdi Abbas et Christian Deblock, « L'Organisation mondiale du commerce et le programme de Doha pour le développement. Un système commercial en mal de renouvellement », Paris, *Annuaire français de relations internationales*, juin 2015, pp. 739-760.

63. Sur la vision réaliste du régionalisme, on se rapportera notamment à l'ouvrage de Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century*, Princeton: Princeton University Press, 2000. Voir également, Edward D. Mansfield et Etel Solingen, « Regionalism », *Annual Review of Political Science*, vol. 13, n°1, 2010, pp. 145-163.

64. C'est la pratique du « wait and see » qui s'imposa à défaut de trouver, dans la plupart des cas, un terrain d'entente consensuel.

65. Le nombre des accords a littéralement explosé depuis la création de l'OMC le 1^{er} janvier 1995. Selon la base de données de l'OMC, sur les 300 accords commerciaux en vigueur, 251 accords sont entrés en vigueur entre janvier 1995 et janvier 2016, comparativement à 49 avant cette date. (<http://rtais.wto.org/UI/PublicPreDefRepByEIF.aspx>)

66. C'est d'ailleurs à leur propos que Bhagwati a parlé de « bol de spaghettis ».

67. La distinction entre les deux n'est d'ailleurs pas toujours très claire. Pour une étude détaillée, se rapporter au rapport de l'OMC de 2011, notamment aux pages 128 et suivantes, ainsi qu'à l'étude qui a servi de support : Henrik Horn, Petros C. Mavroidis, P. C. et André Sapir, « Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements », *The World Economy*, vol. 33, n° 11, 2010, pp. 1565 -1588.

68. Elle n'est pas exempte de critiques, précisons-le pour éviter tout malentendu. Ses premiers temps furent aussi difficiles, contestées qu'elle fut alors tant par les ONG et les activistes de la société civile que par les pays en développement, frustrés qu'ils étaient pour un très grand nombre des résultats du cycle d'Uruguay.

69. Walter Goode, *Dictionary of Trade Policy Terms*, OMC/Center for International Economic Studies, Cambridge University Press, 2003, 4^{ème} édition, p. 302. (<http://www.wto.org/french/tratopf/regionf/scopertaf.htm>)

70. *Ibidem*.

RÉSUMÉS

L'article porte sur les règles qui entourent les accords commerciaux régionaux. Après avoir retracé les débats qui ont entouré la reconnaissance des unions douanières et des zones de libre-échange d'abord dans la Charte de La Havane puis au GATT, l'auteur revient sur les règles actuelles. Elles ont peu changé et sont devenues inefficaces. Les accords commerciaux régionaux se sont non seulement multipliés, en marge du système de l'OMC, mais, en couvrant toujours plus de domaines, ils s'en éloignent toujours davantage. La négociation, en parallèle, de plusieurs méga-accords inter-régionaux vient amplifier le problème. L'auteur revient sur les propositions qui ont été avancées pour y remédier et rétablir l'autorité de l'OMC, mais comment reprendre la main quand on n'a pas le monopole de la négociation et que rien n'avance vraiment ?

The article focuses on the rules governing regional trade agreements. After tracing the debates surrounding the recognition of custom unions and free trade areas, the author discusses the current rules. They have not really changed over the last seven decades and have become

ineffective. Regional trade agreements have not only proliferated, but, covering more and more areas, they more than shown their worth and utility. The current negotiations, in parallel, of several mega-agreements amplifies the problem. The author reviews the proposals that have been advanced to remedy it and restore the authority of the WTO. But how to regain control when no really progress is being made in multilateral negotiations? The answer is obvious.

INDEX

Keywords : regionalism, regional trade agreements, NAFTA, partnerships, integration; interconnection

Mots-clés : régionalisme, accords commerciaux régionaux, ALENA, partenariats, intégration, interconnexion

AUTEUR

CHRISTIAN DEBLOCK

Directeur de recherche, Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM)