

## Chapitre 10

### Les accords préférentiels d'échange

(rédaction provisoire)

Le régionalisme (ou plutôt nouveau régionalisme) est défini comme un mouvement de développement d'accords économiques régionaux préférentiels. Un accord régional implique plusieurs pays qui cherchent à renforcer leurs liens économiques, notamment en réduisant les barrières concernant les échanges commerciaux et les investissements entre eux. La dénomination *régionale* est un peu trompeuse, puisque des accords peuvent impliquer des pays situés à de grandes distances géographiques, par exemple les Etats-Unis et le Maroc.

Jusqu'à la moitié des années quatre-vingt les accords régionaux ayant un contenu substantiel étaient rares. La situation a beaucoup évolué ensuite, avec un approfondissement des accords existants et la création d'un nombre considérable de nouveaux accords.

Traditionnellement, l'Europe militait pour un approfondissement et un élargissement de ses accords régionaux, alors que les Etats-Unis favorisaient une approche multilatérale de la libéralisation commerciale mondiale dans le cadre des *rounds* successifs du GATT. Cependant dans les années quatre-vingt, les Etats-Unis commencèrent à rechercher des accords régionaux de leur côté, et défendirent la thèse que toute libéralisation partielle des échanges était un progrès vers le libre échange. Une explication de cette évolution peut être trouvée dans le déclin de l'hégémonie américaine au niveau politique et économique. On pourrait concevoir une modélisation autour de l'idée suivante. Une réduction générale et non discriminatoire des barrières aux échanges internationaux est bonne pour tous les pays. Mais chaque pays a intérêt à ce que ses partenaires libéralisent sans libéraliser lui-même. Finalement, personne ne libéralise. On aboutit à ce qu'on appelle en théorie des jeux un équilibre de Nash, qui est inférieur au sens de Pareto à un équilibre coopératif. Une puissance hégémonique peut imposer la coopération et une solution économiquement efficace. Mais il n'y a plus de puissance hégémonique aujourd'hui. Nous avons vu dans des chapitres antérieurs, que le développement du libre échange fut, de 1860 à 1914 poussé par la grande puissance économique et commerciale de l'époque qui était le Royaume-Uni. De 1947 à 1985 ce rôle d'initiateur fut rempli par les Etats-Unis. Les déceptions récentes avec le Doha *round* et le fort développement d'accords régionaux préférentiels par les Etats-Unis, montrent que ce pays ne remplit plus ce rôle d'initiateur. Il faut reconnaître que les négociations multilatérales

sont devenues aussi beaucoup plus complexes avec la forte augmentation du nombre de membres de l'OMC.

## 1. Définitions

Nous avons vu que l'article 1 du GATT inclut la clause de la nation la plus favorisée. Ainsi, si un pays accorde des concessions commerciales à certains de ses partenaires, il doit étendre ces concessions à toutes les autres nations. Il s'agit donc d'un principe de non discrimination commerciale. Cependant l'article XXIV du GATT prévoit une exception à cette clause. Un groupe de pays ont le droit de constituer une zone de libre échange ou une union douanière, et de réduire les droits de douane entre les seuls pays membres sous trois conditions :

- La plupart des barrières entre pays membres doivent être supprimées. Une réduction de ces barrières ou l'exclusion de secteurs importants de l'accord n'est pas admise.
- Les barrières à l'encontre des pays non membres ne doivent pas être augmentées. Si des tarifs communs sont établis, ils ne doivent pas être supérieurs à la moyenne des tarifs antérieurs.
- Une période de transition est possible pour la mise en œuvre d'un accord régional, mais sa durée ne doit pas être excessive (en gros elle doit être inférieure à 10 ans).

Une intégration régionale peut être plus ou moins approfondie. On distingue par intégration croissante :

1. *L'accord commercial préférentiel.* Les partenaires réduisent les barrières douanières entre eux mais ne les abolissent pas. Bien que ce type d'accord contredise l'article XXIV du GATT, il est assez fréquent. Un exemple est constitué par les accords de Lomé puis de Cotonou, entre l'Union Européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique, en gros les anciennes colonies situés dans ces régions des pays membres de l'Union Européenne).
2. *La zone de libre échange.* Les tarifs douaniers et les contingentements sont abolis entre les pays membres. Mais chacun garde un système de protection national à l'égard des pays tiers. Pour éviter que les biens de ces pays entrent dans la zone de libre échange par le pays membre le moins protectionniste, puis se déplace ensuite vers les autres pays

membres, on doit prévoir des *règles d'origine* pour le commerce entre partenaires de l'accord : seuls les biens ayant une proportion minimale de valeur ajoutée acquise chez un partenaire peuvent transiter entre pays membres. Ce minimum peut varier selon les accords : 50%, 99%, etc. On remarque alors que l'application de cette *règle d'origine* nécessite des contrôles complexes des échanges entre pays membres (la règle peut être complexe, changer avec les produits, etc.), que notamment des pays en développement peuvent ne pas avoir les ressources pour mettre efficacement en oeuvre. D'autre part elle va à l'encontre d'une division naturelle du travail entre nations, le fait qu'un même produit final est de plus en plus un assemblage de bien intermédiaires élaborés et améliorés dans des pays différents. Ces contraintes peuvent conduire les industriels et les commerciaux à renoncer aux bénéfices de l'accord de libre échange qui ne sont pas suffisamment avantageux, ce qui ruine la portée pratique de l'accord. Nous verrons qu'il en est souvent ainsi dans les sections suivantes.

3. *L'union douanière*. La différence avec la zone de libre échange est l'instauration d'un tarif commun. D'après l'article XXIV du GATT ce tarif ne peut pas dépasser la moyenne des anciens tarifs douaniers. Une vraie union douanière adoptera une politique commerciale commune avec les pays tiers et participera aux négociations commerciales internationales avec une délégation unique. L'avantage d'une union douanière est que les règles d'origines, dont l'application nécessite des contrôles aux frontières et est particulièrement complexe, n'ont plus de raison d'exister.
4. *Le marché commun*. Il ajoute au libre mouvement de biens et services entre partenaires, le libre mouvement des facteurs de production : travail et capital.
5. *L'union économique*. Pour disposer d'un marché unique entre partenaires, il faut une harmonisation des institutions et de la fiscalité, une renonciation aux préférences nationales, une monnaie commune, etc. Le Benelux créé en 1921 est un bon exemple. L'Union Européenne actuelle tend à se rapprocher d'une union économique (mais a encore du chemin à faire).

## 2. Eléments théoriques et méthodologiques

## ***2.1. La théorie classique des unions douanières : l'argumentation en termes d'avantages comparatifs***

La théorie classique du commerce international fonde son analyse sur le concept d'avantage comparatif. D'abord, les échanges internationaux permettent à chaque pays de se spécialiser dans la production et les exportations de biens et services dans lesquels ils ont un avantage comparatif. Ensuite, cette spécialisation améliore le bien-être de chaque pays (bien qu'elle puisse altérer la répartition du bien-être entre résidents d'un même pays et même détériorer le bien-être de certains). Cette approche a donc des implications positives : expliquer comment se déterminent les flux d'échanges internationaux, et des implications normatives : la libéralisation du commerce international est bénéfique pour tous les pays.

Si un pays adhère à une union douanière, cela implique que des droits de douane, qui frappaient ses importations en provenance de ses nouveaux partenaires, sont réduits ou supprimés. Ces droits de douane avaient pour effet que des biens et services dans la production desquels les nouveaux partenaires ont un avantage comparatif, étaient fabriqués nationalement. En effet, les producteurs nationaux de ces biens et services, qui n'auraient pas été compétitifs à l'égard des entreprises des nouveaux partenaires, le devenaient à cause de la protection douanière dont ils bénéficiaient. L'adhésion du pays considéré à l'union douanière a donc pour effet de réduire la production nationale de ces biens et services et de leur substituer des importations en provenance d'autres membres de l'union douanière. Il y a alors *création d'échanges*.

Mais l'union douanière a un second effet. Antérieurement à son existence le pays considéré importait les biens pour lesquels son désavantage comparatif était tel que leur production nationale n'était pas compétitive, même en tenant compte de la protection douanière. Comme cette protection s'appliquait avec une rigueur similaire à l'encontre de tous les pays étrangers, le pays considéré se fournissait au moindre coût, c'est-à-dire auprès du pays ayant un avantage comparatif dans la fabrication du bien considéré. Mais l'adhésion à l'union douanière conduit à discriminer entre pays étrangers : les importations des pays membres de l'union sont alors soumis à un tarif plus faible (ou nul) que les pays non membres de l'union. Il peut alors être avantageux pour les résidents du pays considéré de cesser d'acheter un bien auprès du pays auquel ils s'adressaient initialement et qui a un avantage comparatif dans la production de ce bien, pour s'adresser à un partenaire de l'union, qui est comparativement moins efficace mais dont les importations ne sont pas frappées par un

droit de douane. Il y a alors *détournement d'échanges* au profit d'un partenaire de l'union et au dépens d'un pays tiers.

Si nous nous situons maintenant à un niveau normatif, on remarque que la création d'échanges permet de progresser vers l'utilisation des avantages comparatifs des nations et est donc bonne pour le bien-être mondial et celui du pays considéré. En effet, le pays considéré dans notre analyse cesse de fabriquer des biens et services dans lesquels il a un désavantage comparatif et transfère ses facteurs de productions, notamment sa main-d'œuvre, vers des secteurs fabriquant des biens et services dans lesquels il a un avantage comparatif et qui augmenteront ainsi leurs exportations. En revanche le détournement des échanges écarte de l'utilisation des avantages comparatifs et est mauvais pour le bien-être du monde et du pays considéré. Lequel des deux effets, favorable ou défavorable, l'emportera ? On ne peut pas répondre à cette question avec des arguments théoriques et il faut recourir à des calculs précis dans chaque cas étudié.

Il y a cependant de bonnes raisons de penser qu'une union douanière de grande taille, mais laissant à l'extérieur des pays importants, maximise la discrimination commerciale et a donc un effet particulièrement négatif sur le bien-être. En effet, si l'union douanière est de petite taille, les partenaires de l'union sont trop petits pour se substituer de façon notable à un grand nombre de productions des pays tiers et le détournement d'échanges est faible. Si l'union douanière est de très grande taille, les pays tiers sont insuffisamment nombreux pour que l'effet de détournement commercial soit notable. Ce résultat suggère que la politique agricole de l'Union Européenne crée un détournement d'échanges considérable et est très nuisible pour les pays tiers (notamment les pays en développement) et pour les consommateurs européens.

## ***2.2. La théorie moderne des unions douanières : l'argumentation en termes d'avantages de distance***

La théorie moderne du commerce international accorde une grande importance aux coûts de transport, ou plus généralement à la distance géographique entre pays, pour expliquer les flux de commerce internationaux et pour en évaluer les effets sur le bien-être. La distance est certes un bon indicateur des coûts des transports. Mais elle indique beaucoup d'autres choses simultanément : les différences et les familiarités culturelles, institutionnelles, juridiques, etc. qui sont essentielles pour expliquer les facilités ou les difficultés à faire des affaires.

Si des pays voisins créent une union douanière, le détournement d'échanges aux dépens des pays tiers reste limité, puisque ces derniers pays sont lointains. Dans ce cas l'union douanière a un effet bénéfique sur le bien-être de ses membres. En revanche une union douanière ou un simple accord commercial préférentiel impliquant des partenaires distants, génère un important détournement d'échanges aux dépens des pays situés à des distances moindres. Cela réduit le bien-être des membres ou des parties de l'accord. Ainsi, les accords commerciaux qu'ont passé les Etats-Unis avec l'Australie ou le Maroc auraient un effet négatif.

Les accords entre pays proches sont appelés des *accords naturels* et ceux entre pays distants sont appelés des *accords non naturels*. Les premiers seraient donc à recommander (à condition qu'ils n'excluent pas trop de pays situés à proximité) et les seconds à proscrire.

La question qui se pose alors est : les coûts de transport entre pays lointain sont-ils suffisamment élevés pour que la distinction entre partenaires naturels et non naturels ait un sens ? Si la réponse est négative, nous nous retrouvons dans le cas du paragraphe précédent où une union douanière de grande taille est nuisible, que ses membres soient ou ne soient pas des partenaires naturels. Il y a de bonnes raisons de penser que le monde a atteint ce stade. Son partage en grandes unions régionales : Union Européenne, NAFTA, Mercosur, ASEAN, etc. serait alors mauvaise. Je défendrai dans les sections suivantes la thèse que ces accords régionaux, à l'exception de l'Union Européenne et peut-être de NAFTA, ont peu de portée pratique. Je doute donc que leurs effets potentiellement négatifs se manifestent dans la réalité.

### ***2.3. Comment mesurer les effets des accords préférentiels sur les échanges internationaux***

La question est d'évaluer si des accords commerciaux préférentiels altèrent les flux commerciaux relativement à leurs niveaux naturels. La difficulté est bien sûr de définir ce que sont ces niveaux naturels.

La première idée est de ne pas chercher à définir les niveaux naturels, mais de simplement mesurer la part des échanges bilatéraux entre partenaires de l'accord, dans les échanges bilatéraux des partenaires de l'accord avec l'ensemble des pays du monde, et cela avant, puis après la mise en œuvre de l'accord<sup>1</sup>. Cela permet de constater l'évolution des échanges dans la période précédant et

---

<sup>1</sup> Cette mesure soulève de petites difficultés logiques que l'on peut corriger au prix de petites complications. Cette question est abordée dans els cours de commerce international et je n'en parlerai pas ici.

suivant la mise en œuvre de l'accord commercial. La limite de ce calcul est que cette dynamique des échanges peut avoir des causes multiples profondes, dont la signature d'un accord commercial est un simple effet.

La seconde idée est d'expliquer les flux d'échanges bilatéraux naturels par une équation estimée économétriquement. Cette équation explique ces flux, principalement par les populations et PIB par tête des deux pays concernés, plus leur distance géographique, et le prix de leurs exportations. On peut ensuite comparer ces flux naturels à ceux observés et interpréter la différence comme provenant des accords commerciaux préférentiels.

Ce type d'approche donne des résultats intéressants du type : on échange beaucoup plus à l'intérieur d'un pays (même grand) qu'avec un pays étranger (même proche). Par exemple les échanges entre le Michigan et la Californie sont, toutes choses égales par ailleurs, plus intenses que ceux entre le Michigan et l'Ontario. Un second *effet frontière* est que l'on échange plus avec un pays avec lesquels on partage une frontière qu'avec un pays avec lequel on ne partage pas une frontière : toujours toutes choses égales par ailleurs, la France échange plus avec la Belgique qu'avec les Pays Bas.

Cela dit il est difficile de trouver des interprétations totalement convaincantes des écarts entre les flux commerciaux bilatéraux observés et ceux naturels calculés. Les interprétations que je donnerai dans les sections suivantes seront souvent discutables. Elles sont extraites du livre de Frankel donné en référence de ce cours. L'enjeu politique est pourtant important. Bhagwati considère que les difficultés actuelles du développement des accords commerciaux multilatéraux (échec du Doha round) et les progrès des accords commerciaux préférentiels, sont une catastrophe. Les accords préférentiels sont discriminatoires et détournent les flux commerciaux aux dépens des pays tiers et au profit des partenaires. Krugman et Summers estiment en revanche que les membres d'un même accord régional sont le plus souvent des pays voisins et qu'il est normal d'échanger davantage avec son voisin et de faciliter ces échanges par des accords commerciaux. Il n'y a donc pas lieu de s'inquiéter.

### **3. Les accords préférentiels entre pays industrialisés**

#### ***3.1. L'Union Européenne***

Selon le Traité de Rome en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1958, les six membres fondateurs décidèrent d'abolir les contingentements et les droits de douane concernant les flux commerciaux de *marchandises* entre les pays membres. Ils décidèrent aussi d'instaurer un tarif douanier commun pour les importations en provenance des pays tiers. En août 1968, les contingentements et tarifs douaniers entre pays membres avaient entièrement disparu. Quand le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande adhèrent à la CEE le 1<sup>er</sup> janvier 1973, ils disposèrent de cinq ans pour abolir les restrictions douanières au commerce de *marchandises* avec leurs partenaires européens. Un même délai fut accordé à la Grèce quand elle devint membre à part entière de la CEE le 1<sup>er</sup> janvier 1981. L'Espagne et le Portugal devinrent membres de la CEE le 1<sup>er</sup> janvier 1986, et disposèrent d'une période de transition de sept ans. Des référendums en 1994 conduisirent à l'admission de trois nouveaux membres à partir de 1995 : l'Autriche, la Finlande et la Suède. Dix nouveaux membres firent leur entrée en 2004 et deux autres en 2007. Il faut aussi signaler l'approfondissement important de l'intégration européenne que fut le traité de Maastricht en 1991, instaurant une monnaie et une banque centrale communes en Europe. Enfin, l'Acte Unique de 1987, appliqué à partir de 1992, va, bien au-delà d'une simple suppression de barrières douanières, vers la constitution d'un grand marché européen.

Pour l'Europe des 15, l'économétrie de Frankel conclut à un effet de l'Union Européenne sur les flux commerciaux, non significatif de 1960 à 1980. Il devint significatif à partir de 1985. En 1990, toutes choses égales par ailleurs, deux partenaires de l'Union Européenne échangeaient entre eux 35 % de plus que s'ils n'étaient pas membres de cette union. Il peut y avoir deux raisons à l'apparition tardive des effets de l'Union Européenne. D'abord, certains membres de l'Union Européenne ont rejoint celle-ci tardivement. Ensuite, ses approfondissements, comme l'Acte Unique, le SME et le traité de Maastricht, sont récents (et les premières années du SME ne furent pas un succès pour la stabilisation des parités bilatérales).

Frankel trouve aussi que les pays de l'Union Européenne échangent plus avec le reste du monde que ce qui est « naturel » et que cet effet croît autour du temps. Ce résultat contredit la thèse de la Forteresse Europe. Cependant, on constate une inquiétude des pays au Sud de la Méditerranée sur les risques d'un détournement des échanges à leur défaveur, et au profit des nouveaux membres de l'Union Européenne situés au centre et à l'est de l'Europe.

### **3.2. L'Accord de Libre Echange d'Amérique du Nord (NAFTA)**



Dans les années quatre-vingt les milieux d'affaire canadiens prirent conscience que leur marché était trop petit pour permettre l'exploitation d'économies d'échelle. Ils poussèrent leur Gouvernement à rechercher un accord commercial avec les Etats-Unis, qui fut signé en 1988. L'ISI était la stratégie de développement préférée des pays en développement depuis la crise des années 30 (ou depuis leur indépendance). Cette stratégie eut des résultats catastrophiques. Les marchés étaient trop petits pour permettre l'exploitation d'économies d'échelle, une diversification suffisante des produits et une concurrence adéquate entre firmes nationales. En 1990, le Président Salinas du Mexique abandonna l'ISI et négocia l'adhésion du Mexique à l'accord commercial entre les Etats-Unis et le Canada. Cela aboutit à la création de NAFTA en 1992-1993. L'accord est entré en activité le 1<sup>er</sup> janvier 1994.

NAFTA est trop récents et avec trop peu de membres pour pouvoir figurer dans les régressions de Frankel. A un niveau désagrégé on peut cependant constater que les marchandises pour lesquelles la protection a le plus baissé sont celles dont les échanges entre les trois pays membres ont le plus augmenté. Une autre remarque est qu'en 1990 les exportations des Etats-Unis vers le Canada et le Mexique et ses importations en provenance de ces deux pays représentaient un quart du commerce international des Etats-Unis. Maintenant, elles en représentent un tiers<sup>2</sup>. Depuis 1994 les exportations hors pétrole du Mexique ont été multipliées par quatre et le stock d'investissements directs a été multiplié par quatorze. Même les exportations de produits agricoles du Mexique vers ses deux partenaires de NAFTA ont été multipliées par trois.

Enfin, il convient de remarquer que la protection aux Etats-Unis ne prend pas la forme tant de droits de douane (ils sont bas) que de barrières non tarifaires ou administrative (se rappeler les développements du cours sur l'antidumping). Or le Canada et le Mexique échappent à ces barrières.

### ***3.3 L'accord de libre échange entre les Etats-Unis et l'Australie***

---

<sup>2</sup> NAFTA est assez impopulaire dans l'opinion mexicaine. Une raison est que beaucoup de Mexicains sont des fermiers, disposant d'une petite exploitation, leur permettant de survivre (quand les conditions atmosphériques ne sont pas trop défavorables). L'expansion démographique a conduit progressivement à un effondrement de ce système. Cependant NAFTA permet aux Etats-Unis de vendre leur blé, maïs et haricot au Mexique à des prix bas, ce qui ruine ces petits fermiers mexicains. Le Mexique levait un droit de douane sur les importations américaines de maïs et d'haricots, mais il a été progressivement réduit depuis 1994 (quand son taux valait plus de 200% sur le maïs) puis aboli le 1<sup>er</sup> janvier 2008 (comme tous les droits de douane sur les produits agricoles). D'autre part les fermiers américains sont aidés par leur gouvernement. Un problème de l'agriculture mexicaine est que ses infrastructures (transport, irrigation) sont de

Cet accord a été signé le 8 février 2004. Comme les deux pays sont éloignés l'un de l'autre cet accord n'est pas *naturel*. Le commerce des produits manufacturés entre les deux pays est presque totalement libéralisé. La libéralisation est aussi forte dans les secteurs bancaires et des télécommunications. Cependant, l'avantage comparatif de l'Australie porte d'abord sur les produits agricoles, et là elle n'a pas obtenu un bien meilleur accès au marché américain pour ces produits. Ainsi, à la suite de l'action des *lobbies* américains, les contingentements d'importations en provenance de l'Australie n'ont été que faiblement augmentés pour les produits laitiers et la viande de bœuf (avec une suppression très lente du tarif douanier pour cette dernière). Le contingentement pour les importations de sucre en provenance de l'Australie n'est pas augmenté. Nous avons déjà vu dans ce cours le fort pouvoir politique du *lobby* du sucre (de canne et de betterave) aux Etats-Unis, qui a pour conséquence que le sucre est vendu dans ce pays au triple du cours mondial.

Si cet accord de libre échange est bénéfique pour les deux partis, il semble que le gain soit plus élevé pour le plus gros et puissant signataire, les Etats-Unis. Un autre problème avec cet accord est que la Nouvelle-Zélande, qui a constitué depuis longtemps avec l'Australie une union régionale très avancée, n'a pas été associée aux négociations, ni à l'accord. Il y aura donc des contradictions entre l'accord Etats-Unis - Australie et l'union régionale Australie - Nouvelle-Zélande. L'exclusion de la Nouvelle-Zélande semble avoir des raisons assez sordides : les choix antinucléaires de la Nouvelle-Zélande (elle refuse d'accueillir les porte avions atomiques américains) et son pacifisme (notamment son hostilité à la guerre contre l'Irak).

Les Etats-Unis et la Corée du Sud viennent aussi de passer un accord.

## **4. Les accords préférentiels entre pays émergents**

### **4.1. Les Amériques**

Le Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay) est entré en activité au printemps 1991. Les régressions de Frankel concluent à un effet puissant de cet accord sur les flux commerciaux : les échanges entre les pays membres sont sept fois supérieurs à ce qu'ils seraient si le Mercosur n'existait pas. Mais aussi les échanges des pays du Mercosur avec les pays tiers ont progressé rapidement durant les années 1990. Ce dernier résultat provient bien sûr de l'abandon de la

---

mauvaise qualité, et cela largement à cause de l'inefficacité et de la corruption des fonctionnaires et des politiques, et

stratégie d'ISI au profit d'une stratégie de croissance par les exportations des pays membres du Mercosur.

J'éprouve un certain scepticisme à l'égard de la conclusion que le Mercosur aurait eu un effet notable sur le commerce extérieur de ses membres. Les augmentations relatives très fortes de leurs échanges extérieurs ont été effectuées à partir d'une base négligeable. Cela expliquerait pourquoi en 2000 les exportations du Brésil vers l'Argentine ne représentaient que 1% du PIB brésilien ! En 1998 les exportations entre membres du Mercosur représentaient de l'ordre de 25% de leurs exportations totales. Ce chiffre avait diminué à 18% en 2001 à cause de la crise argentine. Mais les exportations totales de ces pays sont restées faibles.

En fait le zénith du Mercosur a été atteint dans la seconde moitié des années 90. Depuis (disons depuis la forte dévaluation du real) le commerce entre partenaires du bloc a représenté une part notablement plus faible de leur commerce extérieur total. Cela est normal. Les exportations dans lesquelles les pays du Mercosur ont un avantage comparatif sont des produits agricoles, comme le soja, et des matières premières. Les marchés pour ces produits sont à l'extérieur du Mercosur, et ils se sont fortement développés dans les années 2000. Les pays du Mercosur échangent entre eux des produits pour lesquels ils n'ont pas un avantage comparatif. Ces derniers produits ne sont pas donc exportés vers des pays tiers, et sont en général intensifs en capital. Il y a donc un détournement des échanges internationaux. Cela explique que dès 2001 l'Argentine accordait des réductions de tarifs douaniers sur les importations de biens d'équipement en provenance de pays tiers, violant le système de tarif commun du Mercosur, afin de pouvoir acquérir des machines plus efficaces et aux technologies plus modernes que celles fabriquées par le Brésil.

Le Mercosur a d'autres problèmes. Notamment, un de ses membres, le Brésil, est énorme, mais pauvre. L'Argentine est plus riche, mais beaucoup moins peuplée. L'Uruguay et le Paraguay ont des populations encore plus faibles et le Paraguay est très pauvre. Cette configuration ne donne pas au Brésil l'incitation de remplir la fonction de leader économique responsable du bon fonctionnement de l'accord qu'assuraient jusqu'à récemment le tandem franco-allemand dans l'Union Européenne.

Le Mercosur est une union douanière. Mais le tarif extérieur commun a un nombre considérable d'exemptions, et le Brésil, comme l'Argentine, imposent beaucoup de barrières aux importations en

---

que ses inputs (carburant, engrais, machines) sont fournis à des prix élevés par des monopoles nationaux.

provenance des partenaires, dans les secteurs qui seraient menacés par ces importations. Les pays du Mercosur sont très lents à introduire dans leurs législations nationales les éléments sur lesquels ils sont tombés d'accord. Le fonctionnement harmonieux d'un marché commun nécessiterait des règles communautaires strictes, par exemple sur les subventions aux exportations, la taxation de la consommation, etc. Le tribunal de résolution des conflits commerciaux, établi dans le cadre du Mercosur, ne fonctionne toujours pas et le secrétariat qui gère le Mercosur a un pouvoir très faible.

Il convient aussi de remarquer que les pays membres du Mercosur ont des économies peu stables, connaissant de nombreuses crises. Le Brésil, l'Argentine et l'Uruguay ont des présidents qui ont des tendances de gauche interventionniste et étatiste, qui peuvent préférer des mesures conformes à l'intérêt national plutôt qu'au développement des échanges entre partenaires et à un abandon partiel de leurs souverainetés nationales. Ainsi, à la fin 2004, le Mercosur n'avait toujours pas réussi à négocier un accord avec l'Union Européenne, faute pour ses membres de se mettre d'accord. Le patronat brésilien préférerait que l'union douanière soit remplacée par une zone de libre échange, ce qui permettrait au Brésil de négocier librement des accords avec l'Union Européenne et NAFTA, sans se préoccuper de ses trois partenaires dont les marchés sont beaucoup moins intéressants.

La Chili et la Bolivie sont devenus des membres associés du Mercosur dans les années quatre-vingt dix : ils bénéficient de la partie libre échange de l'accord, mais sont exemptés de l'application du tarif extérieur commun. Le Venezuela est devenu membre en 2006. La Bolivie et l'Equateur ont manifesté leur désir de devenir membres. L'élargissement, et la politisation, du Mercosur me semble résulter de son l'insignifiance économique actuelle.

Un autre accord est la Communauté Andine (autrefois Pacte Andin), qui regroupe la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Pérou et le Venezuela. Elle est entrée en activité en 1969. L'économétrie de Frankel conclut que les pays partenaires, qui échangeaient entre eux 25% de moins que la « normale » en 1969, échangeaient entre eux 2,7 fois plus que la normale à la fin des années quatre-vingt-dix. Les pays de l'accord ont également beaucoup développé leurs échanges avec les pays tiers. Mes réserves d'interprétation à l'égard de ces résultats sont semblables à celles que j'ai exprimées dans le cas du Mercosur.

#### ***4.2. L'Asie***

L'union régionale la plus significative en Asie est l'*ASEAN Free Trade Area* (AFTA). Ses membres sont : Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam. L'ASEAN date de 1967 et avait été créé pour des raisons largement politiques et militaires. L'AFTA a été négociée à la fin 1992 et mise en œuvre en 1994, soit après la fin de la Guerre froide, ce qui explique la variété des régimes politiques de ses membres. L'AFTA est une zone de libre échange ayant installé un tarif préférentiel très bas (mais quand même positif) entre ses membres, le *Common Effective Preferential Tariff* ou CEPT. Mais en fait elle est un accord très lâche, par exemple sans institution de résolution des conflits, avec un secrétariat, disposant d'un budget réduit et recevant peu d'informations. La nouvelle charte signée en novembre 2007, qui prétend que l'ASEAN convergera vers une structure similaire à l'Union Européenne à un horizon de quinze années, ne changera probablement pas grand-chose à la situation actuelle.

Les effets de l'AFTA, estimées par l'économétrie de Frankel, sont importants : deux pays membres échangent entre eux six fois plus que la « normale ». Je trouve ce résultat peu convaincant. En effet peu d'entreprises des pays membres utilisent le CEPT, qui demande un travail bureaucratique important pour en bénéficier, par exemple pour vérifier les règles d'origine. Les pays les plus riches (Singapour, Thaïlande, même l'Indonésie) ont déjà des tarifs suffisamment bas pour que le recours aux CEPT n'apporte guère d'avantages. Les pays les plus pauvres (Myanmar) compliquent le recours aux CEPT pour ne pas perdre des ressources douanières. Enfin, certains pays n'appliquent pas le CEPT pour des biens qu'ils jugent sensibles. Aussi, 5% seulement des échanges internationaux des pays de l'ASEAN sont faits sous le régime de l'AFTA. Si on constate que le commerce intra-zone a doublé de 1993 à 2003, il n'a pas augmenté plus vite que le commerce avec le reste du monde, et il a augmenté moins vite que le commerce avec la Chine. Les trois-quarts du commerce extérieur des pays membres s'effectuent avec des pays tiers. La plus grande partie (de l'ordre de 70%) des accords passés entre Etats membres ne sont pas introduits dans les législations et réglementations nationales.

La géographie même de la région : des côtes considérables pour une superficie territoriale modeste, explique l'intensité du commerce extérieur de la plupart des membres de l'AFTA. Il y a un réseau d'échanges très important entre les pays membres, mais aussi de ceux-ci avec la Chine, le Japon et la Corée du Sud, qui porte plus sur des composantes (de véhicules automobile par exemple) ou des taches (comme l'assemblage) que sur des produits finaux. On comprend que l'imposition de règles d'origines soit incompatible avec cette structure d'échanges.

Le 28 août 2008 l'ASEAN a signé un accord commercial avec l'Inde et un autre accord avec l'Australie et la Nouvelle Zélande. Antérieurement il avait signé un accord commercial avec la Chine et un autre avec la Corée du Sud.

## **5. Les accords préférentiels impliquant des pays industrialisés et des pays émergents**

### ***5.1. L'Afrique, l'Europe et les Etats-Unis***

Par une succession d'accords commerciaux, le premier signé à Yaoundé en 1963, le dernier à Cotonou en 2000, l'Union Européenne et ses prédécesseurs ont donné un accès préférentiels à leurs marchés, à leurs anciennes colonies d'Afrique, des Caraïbes et du bassin Pacifique (pays ACP). 77 pays francophones, anglophones et lusophones bénéficient de l'accord de Cotonou. L'Union Européenne avait acheté en 2004 pour 35 milliards de dollars de biens à ces pays. L'Union Européenne ne bénéficie guère de réciprocité de la part des pays ACP, sous forme d'un accès privilégié à leurs marchés.

L'ennui est que ces accords violent les règles du GATT. Comme nous l'avons vu dans la première section du chapitre, l'article XXIV du GATT n'admet le non respect de la clause de la nation la plus favorisée (c'est-à-dire la discrimination dans le traitement des partenaires commerciaux, notamment à l'encontre des pays pauvres qui n'avaient pas été colonisés (récemment) par les puissances européennes, par exemple l'Amérique Centrale) que dans des cas bien spécifiés, et l'accord de Cotonou n'entre pas dans ces cas. Il a donc été condamné par l'OMC et a cessé d'être valide le 31 décembre 2007.

Pour conserver leurs privilèges au-delà de l'année 2007, les pays ACP sont tenus à une réciprocité, c'est-à-dire à diminuer de façon appréciable leurs tarifs douaniers sur leurs importations de produits européens. L'Union Européenne a alors proposé de diviser les 79 pays ACP en 6 groupes régionaux. Chacun de ces groupes aurait un accord régional préférentiel (appelé *Economic Partnership Agreement* or EPA) avec l'Union Européenne. L'EPA donnerait accès aux exportations des pays du groupe au marché européen. Mais en plus, pour respecter l'article XXIV, les contraintes aux échanges entre pays membres du groupe devraieont être réduites, et ces pays devraieont donner un plus grand accès de leurs marchés aux exportations européennes, avec une

longue période de transition<sup>3</sup>. L'un des groupes, le Forum des Caraïbes, qui regroupe 15 pays, a déjà passé le nouvel accord (sans grand enthousiasme).

Le problème de cette solution est que les pays ACP auront du mal d'être compétitifs face aux importations européennes, et leurs gouvernements perdront des recettes douanières qui jouent un rôle important dans leurs budgets. Outre le Forum Caraïbe qui a signé le nouvel accord, les pays les plus pauvres bénéficient de l'initiative *Everything but arms* leur donnant libre accès au marché européen, les îles du Pacifique échangent peu avec l'Europe et le Nigeria sait que son pétrole est tellement demandé qu'il s'en sortira toujours. Les autres pays n'ont pas énormément progressé dans les négociations avec l'Union Européenne et risquent de se voir imposés des tarifs douaniers élevés sur leurs exportations vers l'Europe à tout moment.

Pourquoi l'accord de Cotonou, dont l'origine est ancienne, a-t-il été contesté si radicalement récemment. Une réponse est que des pays émergents non membres de l'accord et influents, notamment à l'OMC, tels que le Brésil, l'Inde, la Chine et la Russie, n'aiment pas un accord qui discrimine en leur défaveur. Une autre raison est que l'Union Européenne est beaucoup plus intéressé par ces pays que par les pays ACP et cherche à se débarrasser d'un accord qui n'est pas très intéressant pour elle.

Une limite de l'accord de Cotonou est qu'il applique avec beaucoup de sévérité la règle d'origine. Cela n'est pas un problème pour les exportations de produits miniers et agricoles (cacao ou bananes par exemple). Mais les choses sont différentes pour les produits manufacturés, qui comportent des inputs que les pays africains peuvent ne pas pouvoir produire de façon concurrentielle (par exemple le fil ou même le tissu). Le résultat est que les exportations de produits manufacturés des pays ACP vers l'Europe sont restées quasiment nulles.

L'application stricte de la règle d'origine avait pour but d'empêcher que les pays ACP deviennent des têtes de ponts pour des exportations de pays d'Asie vers l'Europe. La règle a trop bien réussi. Les Américains ont été moins frileux quand ils ont passé l'*African Growth Opportunity Act* (AGOA) en 2000, qui donne accès au marché américain, sans taxes ni quotas, pour de biens produits par certains pays africains, sans être trop exigeant sur la règle d'origine. AGOA a bénéficié aux exportations de vêtements par certains pays africains. Cela durera-t-il ? AGOA

---

<sup>3</sup> Une autre possibilité conforme au GATT serait d'étendre l'accès préférentiel accordé aux pays ACP à l'ensemble des pays de la planète, ce qui concrètement signifie les pays pauvres.

contredit l'article XXIV du GATT au même titre que l'accord de Cotonou. Les Etats-Unis semblent souhaiter devenir plus stricts sur la règle d'origine. Les contingentements appliqués aux importations chinoises de produits textiles par l'Europe et les Etats-Unis dans la période qui suivit la fin de l'accord Multifibre, ont été abolis ou sont en voie d'abolition. Bref, le futur d'AGOA est aussi incertain que celui de l'accord de Cotonou.

### ***5.2. Les accords entre les Etats-Unis et des pays des Caraïbes, d'Amérique centrale et du sud.***

L'Accord de libre échange de l'Amérique Centrale (CAFTA), qui associe les Etats-Unis, cinq pays d'Amérique Centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua) et la République Dominicaine, a été signé à la mi-2004, et été ratifié de justesse par le Congrès des Etats-Unis un an plus tard. Cette ratification était combattue par les *lobbies* américains du sucre et du textile avec les arguments habituels sur les normes sociales. Les *lobbies* n'étaient pas tant effrayés par la concurrence que pouvait introduire des pays pauvres et de petites tailles, que par le précédent que cet accord introduit, et qui pourrait être utilisé pour justifier des accords entre les Etats-Unis et des pays de plus grande taille.

Cet accord est vital pour l'Amérique Centrale, notamment à la suite de l'intensification de la concurrence chinoise dans le domaine du textile à la suite de l'abolition de l'Accord Multifibre.

Des accords plus récents ont été passés (ou auraient dû être passés) entre les Etats-Unis et le Pérou, la Colombie, Panama.

Ces accords soulèvent des problèmes : d'abord ils sont négociés entre des partenaires de tailles très inégales. Ensuite, si certains accords sont passés, mais pas tous, cela peut conduire à un détournement de commerce au dépens des pays qui ne sont pas membres d'un accord.

## **6. Conclusion**

En novembre 2004 les Etats-Unis négociaient des accords commerciaux bilatéraux avec 12 pays. Ils avaient abouti récemment dans leurs négociations avec une autre douzaine de pays. 230 accords commerciaux préférentiels existaient alors dans le monde, contre 50 en 1990. Une soixantaine



d'autres accords étaient en cours de négociation. Le pays africain moyen était membre de 4 accords et le pays latino-américain moyen était membre de 3 accords.

Ces accords sont souvent décevants. Sur la période 1983-2003, les deux tiers des réductions tarifaires proviennent de décisions unilatérales de pays. Un quart résulte de *l'Uruguay round*. Seulement un dixième provient d'accords régionaux ou bilatéraux préférentiels. Les accords entre pays du Sud sont souvent formels, sans portée réelle. Ceux entre pays du Nord et du Sud sont plus consistants, mais sont affaiblis par des règles restrictives d'origine et par le refus des pays du Nord de s'ouvrir aux importations de produits agricoles.

Le développement des accords régionaux préférentiels éloigne-t-il ou rapproche-t-il du libre échange ? Sous certaines conditions, la création d'une zone de libre échange peut créer une configuration politique dans certains Etats membres empêchant de progresser vers le libre échange multilatéral, ou même vers un élargissement de la zone par admission de nouveaux membres. Il menace en effet les entreprises ayant amélioré leur position en conséquence de l'accord et ayant donc augmenté leur poids politique. L'hostilité d'une bonne partie de l'opinion française à l'élargissement de l'Union Européenne démontre que cette éventualité est tout à fait possible. Mais sous d'autres conditions les zones de libre échange sont des étapes vers le libre échange multilatéral. On remarque par exemple pour l'Amérique latine des années 90 que des réductions tarifaires à l'égard des partenaires d'un accord préférentiels ont été souvent suivies de réductions tarifaires à l'ensemble des pays. En effet, les premières réductions renforcent le secteur d'exportation et son poids politique, tout en réduisant les secteurs qui concurrencent les importations, ce qui affaiblit leur poids politique.