

Accords commerciaux internationaux

Principes de base

Fondamentaux

22/10/2019

Deux types d'accords visent à stimuler les échanges commerciaux internationaux : des accords multilatéraux, engageant pratiquement tous les pays du monde, dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ; des accords de libre-échange (ALE), entre deux ou un nombre limité de pays partenaires.

La mécanique de l'OMC s'est enrayée depuis le milieu des années 2000. Depuis, en guise de substitut, les ALE se sont multipliés et sont devenus de plus en plus ambitieux, jusqu'aux « Méga-deals » récents entre grandes puissances ou couvrant des très vastes zones géographiques.



Le siège de l'OMC à Genève

Multilatéral versus bilatéral

Les accords commerciaux liant des Etats relèvent de deux logiques :

- des **accords commerciaux multilatéraux**, dans le cadre de l'**Organisation Mondiale du Commerce (OMC)** : ils engagent les pays membres de l'OMC, soit en pratique aujourd'hui la quasi-totalité des Etats de la planète.
- Des **accords de libre-échange (ALE)** bilatéraux, entre deux ou quelques Etats ou blocs d'Etats. Exemple : l'accord CETA entre l'Union Européenne et le Canada.
Les accords « régionaux » sont un cas particulier d'accords bilatéraux mais qui engagent un nombre relativement important de pays, en général voisins géographiquement.

Les accords multilatéraux : l'OMC

Avantages comparatifs

Le principe théorique du **libre-échange** est que le bien-être global sera maximisé si les pays se spécialisent dans les productions qu'ils maîtrisent relativement le mieux et s'ils achètent à d'autres les autres denrées. C'est la théorie des **avantages comparatifs**. Souvent illustrée sur la base d'avantages liés au climat, cette théorie peut en fait s'exercer sur d'autres plans (disponibilité en savoir-faire, en main d'œuvre peu coûteuse, avantages géographiques, etc.).

L'élimination des **obstacles aux échanges** est donc nécessaire pour que s'expriment ces avantages comparatifs : notamment la baisse des droits de douane (réduction des **barrières tarifaires**) mais aussi l'harmonisation des normes (réduction des **barrières non-tarifaires**).

Un peu d'histoire

L'entre-deux guerres mondiales a vu une montée des protectionnismes partout dans le monde, qui a aggravé l'effet de la crise économique des années 30. Les accords multilatéraux sur le commerce ont été relancés en 1947 dans le cadre de l'accord du **GATT** (Accord général sur les droits de douane et le commerce). Dans le contexte d'un monde bipolaire, seuls les pays occidentaux et leurs satellites adhéraient à ce dispositif. Le périmètre des accords était limité à l'industrie, l'agriculture étant un sujet trop sensible.

Le principe était de négocier sur une ou quelques années (les « **rounds** », ou « **cycles** »), de s'accorder sur des mesures à appliquer sur 5 à 7 ans, avec une clause de revoyure pour relancer un nouveau « round » et aller plus loin. L'abaissement des droits de douane industriels était la thématique principale.

Après la chute du mur de Berlin, les négociations commerciales internationales ont pris un nouvel essor. L'OMC, institution permanente plus puissante que le GATT, a été fondée en 1994. Pratiquement tous les pays du monde ont fini par adhérer à ce système pour défendre leurs intérêts commerciaux (par ex. Cuba : 1995 ; Chine : 2001 ; Russie : 2012 - Cf. carte en annexe 2).

L'OMC



L'OMC est une Organisation internationale, indépendante du système onusien. Ses membres sont 164 Etats, des territoires douaniers pleinement autonomes et l'Union européenne. L'Union européenne négocie à l'OMC au nom de ses Etats-membres (Cf. annexe 1).

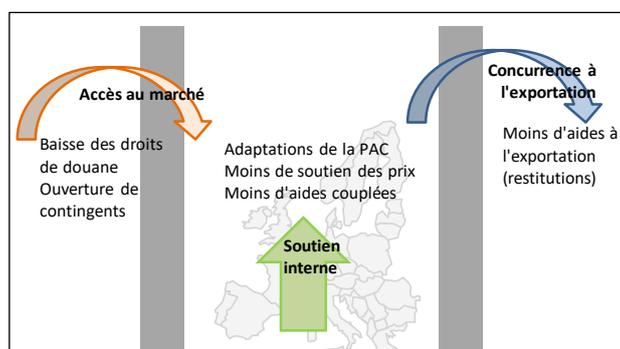
L'OMC fonctionne principalement sur deux modes :

- **un mode consensuel**, reprenant la logique des « **rounds** » du GATT : des cycles de négociation entre Etats, durant quelques années, et devant se terminer par des accords globaux conclus à l'unanimité.
Le « round » le plus récent conclu par un accord est le **Cycle de l'Uruguay** (1986-1994) conclu en 1994 par l'**Accord de Marrakech**. Cet Accord global comportait pour la première fois un volet structuré sur l'agriculture, l'**Accord Agricole** de 1994.
Après 7 années de mise en application des mesures, un nouveau cycle de négociations a démarré en 2001, le **Cycle de Doha**, non conclu à ce jour.
- **Un mode juridique**, basé sur l'**Organe de Règlement des Différends (ORD)**, une sorte de tribunal de commerce. Un pays s'estimant lésé par les pratiques commerciales d'un autre pays, en violation des textes de l'OMC ou du GATT, peut déposer **plainte** à l'ORD : par exemple la plainte des USA contre les subventions européennes à Airbus. Le jugement est réalisé assez rapidement par 3 juges ; un appel est possible (jugé par l'Organe d'Appel). Si la plainte est finalement jugée fondée, le plaignant peut imposer des **mesures de rétorsion**, calibrées par le jugement, au pays condamné, notamment des hausses de droits de douane sur des produits de son choix : dans le cas de l'affaire Airbus, le jugement récent autorise les USA à accroître (entre autres) les droits de douane sur les vins européens de 25 %. Une affaire symétrique concernant Boeing va prochainement déboucher sur des sanctions européennes.
Environ 500 affaires ont été jugées par l'ORD en 25 ans de fonctionnement.

L'accord agricole de 1994

Cet accord est ancien mais toujours en vigueur. Il comprend trois volets :

- le volet « **accès au marché** » : ensemble de mesures visant à réduire les obstacles aux importations (de tous les pays signataires) : réduction de 36 % des **droits de douane** et ouverture de **contingents d'importation d'au moins 5 % du marché** (volume annuel limité, mais à droits de douane réduits).
- Le volet « **Concurrence à l'exportation** » : réduction des aides à l'exportation en particulier européennes (les mesures équivalentes des autres pays étaient moins visibles).
- Le volet « **Soutien interne** » : encadrement des politiques de soutien à l'agriculture par les garanties de prix et par les aides directes. Les soutiens à l'agriculture ont été classés en 3 catégories (3 « boîtes »). Seuls les soutiens découplés sont autorisés sans limites dans le cadre de cet accord. Les autres sont soumis à des **plafonds** calculés pays par pays.



L'Accord agricole de 1994 comportait trois volets

Situation de l'OMC en 2019

- **Le Cycle de Doha** est aujourd'hui totalement enlisé, depuis déjà plus de 10 ans. Un pré-accord a été mis au point au milieu des années 2000, mais a capoté en 2008. Les tentatives de relance ont été nombreuses depuis mais le cycle est aujourd'hui enlisé voire moribond.

Pourquoi cet échec ? Avec 164 membres, il devient très difficile de concilier les intérêts de tous. Par ailleurs la situation géopolitique est devenue plus complexe : les accords du temps du GATT étaient « préparés » par le duo USA-UE qui obtenaient ensuite l'approbation des autres membres. Depuis, certains pays en développement sont devenus « émergents » voire de grandes puissances (Chine), ils se sont même alliés dans le cadre du Cycle de Doha (au sein du « G20-OMC » : Brésil, Inde, Chine notamment).

De plus, depuis quelques années, des dirigeants moins favorables voire hostiles au multilatéralisme sont apparus dans des contextes politiques populistes : en particulier Donald TRUMP aux USA.

Face à ces blocages, une possibilité est d'évoluer vers des accords moins ambitieux, n'associant pas l'intégralité des membres, comme cela a été le cas pour l'Accord sur la Facilitation des Echanges (sur la réduction des procédures administratives d'import-export) signé à Bali en 2013 et ratifié par seulement les 2/3 des membres de l'OMC.

- **Reste l'ORD** : mais pour combien de temps ? Les USA ont bloqué le renouvellement de juges de l'ORD (Organe d'Appel), ce qui risque de paralyser totalement le système dès la fin de 2019.

Les accords de libre-échange (bilatéraux ou régionaux)

Un rapprochement économique plus ou moins achevé

Les pays souhaitant rapprocher leurs économies peuvent :

- réduire leurs droits de douane réciproques ou échanger des contingents : c'est l'ALE « de base ».
- Réaliser une **union douanière**, c'est dire, en plus, harmoniser leurs droits de douane vis-à-vis du reste du monde.
- Harmoniser les normes (définitions des produits notamment) comme dans le cadre de l'Espace économique européen qui associe l'UE à la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande.
- Réaliser un **marché commun**, ce qui implique en outre la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux et la suppression des contrôles aux frontières internes.
- Au-delà, l'unification politique est envisageable (cas - sans équivalent - de l'Union Européenne).

A noter que les ALE ont des effets directs (stimulation des échanges entre les deux pays partenaires), mais aussi indirects, avec des détournements de trafic commercial, qui peuvent pénaliser d'autres acteurs non inclus dans l'ALE.

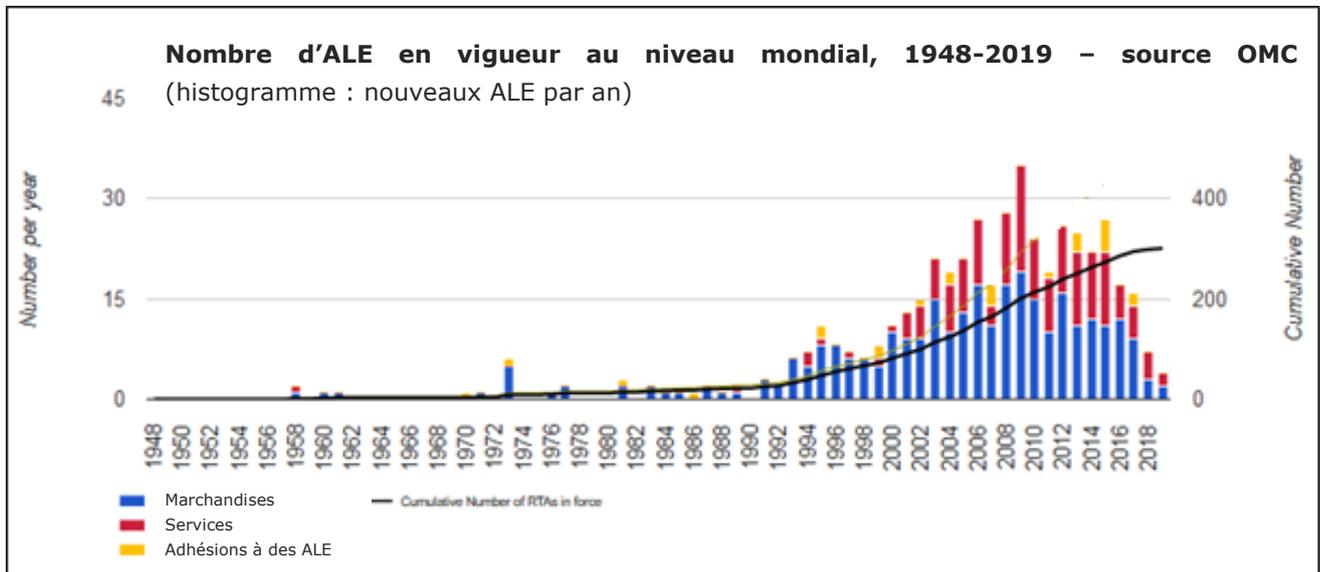
L'OMC, à qui les Etats concernés doivent signaler leurs ALE, recense les accords et les évalue : elle veille en particulier à ce que les accords passés n'aient pas d'effets induits susceptibles de réduire le commerce mondial pris dans son ensemble.

En revanche, l'ORD de l'OMC ne juge que les différends portant sur l'application des textes dont l'OMC est dépositaire, à savoir ceux hérités du GATT et ceux issus des accords signés dans le cadre OMC depuis 1994. L'ORD (de l'OMC) ne juge donc pas les différends internes aux ALE. Chaque ALE comporte ses clauses propres pour cela (avec souvent un « organe de règlement des différends » qui lui est propre).

Multiplication récente des ALE

Les accords commerciaux ont connu une phase de multiplication très rapide de par le monde, entre 2005 et 2015. Le mouvement tend à se ralentir depuis.

Beaucoup d'États (et en particulier l'Europe) ont en effet perçu l'essoufflement de l'OMC et ont cherché à développer leurs échanges à travers des ALE. C'est en particulier le cas de l'Union européenne, qui totalise actuellement 40 ALE avec divers pays.



Des ALE de divers types (Cf. carte en annexe 2)

- Longtemps les ALE ont associé des puissances de tailles assez différentes : une grande puissance et un « satellite », avec des risques de domination d'un des acteurs (ex. USA-Pérou, UE-Egypte, ...). On a vu apparaître assez tôt également des **accords régionaux** sur ce modèle, par exemple l'**ALENA**, associant les USA à ses voisins.

Le **MERCOSUR** (autour du dipôle Brésil-Argentine) pourrait aussi être rattaché à cette catégorie mais visait une intégration plus aboutie, jusqu'à un marché commun (objectif encore non atteint).

- Des accords régionaux ont également été construits entre puissances moyennes, de taille plus comparables, proches géographiquement : par exemple l'**ASEAN** qui regroupe notamment Indonésie, Malaisie, Philippines, Thaïlande.

- La période récente (depuis 2010) voit l'apparition d'ALE de types nouveaux :

- o des accords entre blocs de libre-échange déjà constitués : par ex. accord **UE-Mercosur** (négociation entamée depuis 2000, relancée en 2013, signée en 2019).

- o Des accords entre « poids lourds » de l'économie mondiale : **UE-Japon** (2018), **CETA** entre UE et Canada (2016), tentative avortée du **TAFTA (ou TTIP)** entre l'UE et les USA (2016).

- o Des accords associant de multiples pays dont plusieurs « poids lourds » : le **RCEP** (Regional Comprehensive Economic Partnership) en négociation depuis 2012 pour associer l'ASEAN, la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Inde et l'Océanie ; et le **Partenariat transpacifique** qui devait associer USA, Canada, Océanie, Japon, Mexique, Malaisie... finalement conclu sans les USA suite à l'arrivée de TRUMP.



Ces accords au périmètre géographique plus large et plus imposant en termes de puissance économique sont souvent qualifiés de « **méga-deals** ». Ils ont souvent aussi un champ thématique plus large : alors que les ALE « traditionnels » échangent souvent des baisses de droits de douane croisées (industrie contre agriculture par exemple), les « méga-deals » intègrent en outre des accords d'harmonisation des normes, de règlement des conflits sur les investissements (Tribunaux arbitraux). Ils touchent à l'agriculture, à l'industrie mais aussi de plus en plus aux services, aux marchés publics, à la propriété intellectuelle.

Jean HIRSCHLER – mis à jour le 24 octobre 2019

Pôle Régional Economie & Prospective

ANNEXE 1 - L'Union Européenne négocie pour ses membres

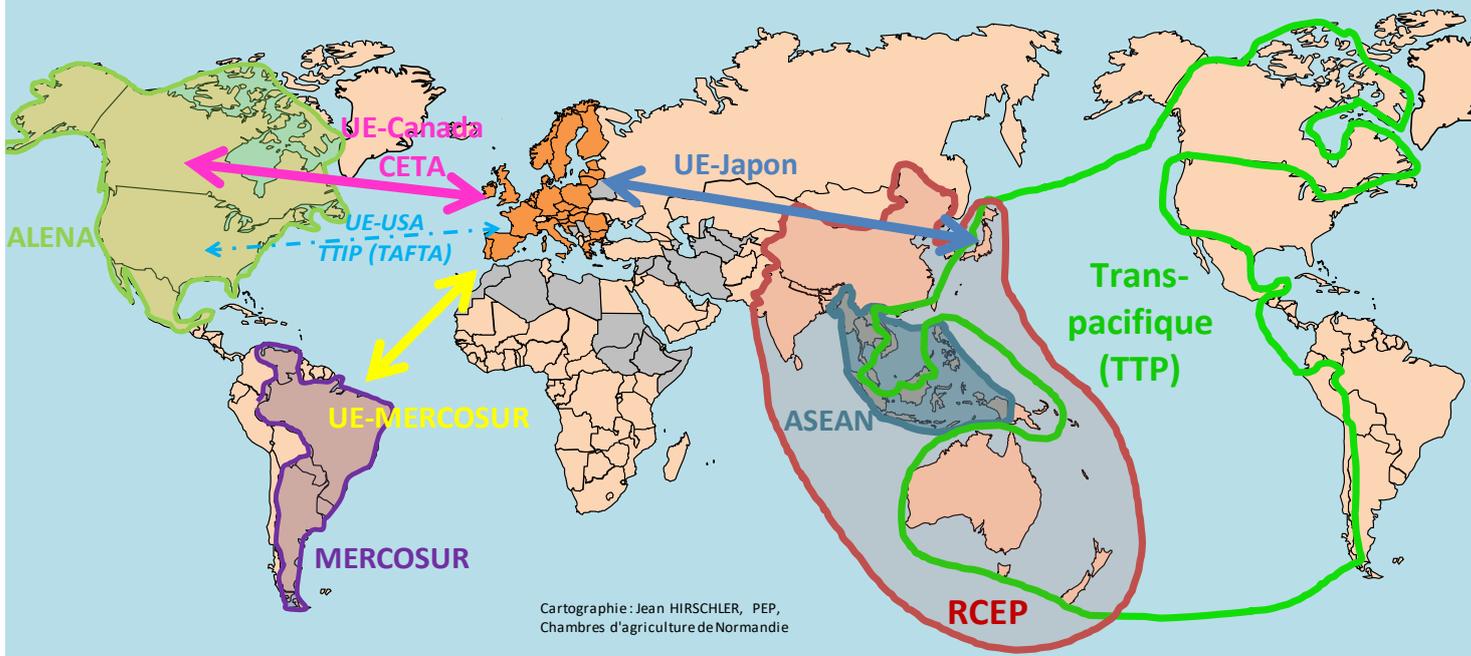
Depuis sa création en 1958, la CEE puis l'UE a la compétence exclusive des négociations commerciales : elle négocie au nom du marché commun formé par ses Etats-membres. Il ne peut en être autrement car un Etat ne pourrait négocier des conditions particulières d'entrée sur son territoire : les produits circulent librement à l'intérieur de l'Union et ces produits se retrouveraient dans les autres pays.

La Commission européenne négocie les accords à partir d'un mandat accordé par les Etats-membres, fixé en Conseil des ministres et ratifié par le Parlement Européen. Le Conseil des Ministres et la Commission du commerce du Parlement sont tenus au courant des négociations. Le négociateur est le commissaire chargé du commerce (Cécilia MALSTRÖM jusqu'à maintenant). La ratification de l'accord conclu par les négociateurs est effectuée par un vote à la majorité du Conseil des ministres et du Parlement européen. Lorsque le Traité négocié comporte des clauses qui sortent des compétences commerciales (cas du CETA : création d'un tribunal pour les investissements), les Parlements nationaux doivent aussi ratifier le texte, ce qui a été le cas en juillet dernier pour le Parlement français.

ANNEXE 2 – Carte des principaux accords régionaux

Les Mega-deals

en gris : pays non-membres de l'OMC



Les plus importants accords de libre-échange actuellement en vigueur ou en négociation

ANNEXE 3 – Références

Site de l'OMC : <https://www.wto.org/indexfr.htm>

Site CRAN : <https://normandie.chambres-agriculture.fr/lagriculture-normande/omc-accords-commerciaux/>

Actualité :

<https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/jean-marc-siroen-les-etats-unis-nont-aucun-interet-a-quitter-lomc-148044>

<https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/lavenir-du-commerce-mondial-en-debat-a-paris-148040>

https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/10/02/l-omc-autorise-trump-a-sanctionner-l-europe_6013961_3234.html