

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

TN/RL/W/114
6 juin 2003

(03-2958)

Groupe de négociation sur les règles

Original: anglais

DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX

Communication de l'Inde

La Mission permanente de l'Inde a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 6 juin 2003.

I. INTRODUCTION

1. Dans le Rapport annuel de l'OMC pour 2002 (WT/TPR/OV/8), il est dit que le nombre d'accords commerciaux régionaux a continué d'augmenter régulièrement depuis le début des années 90. En juin 2002, environ 250 ACR avaient été notifiés au GATT/à l'OMC, dont plus de 170 sont actuellement en vigueur. Le rapport indiquait aussi que, d'ici à la fin de 2005, le nombre total des ACR pourrait bien approcher les 300.

2. Il faut renforcer le cadre multilatéral du commerce international qui relève du système de l'OMC fondé sur des règles en répondant aux préoccupations que suscitent l'établissement d'un aussi grand nombre d'ACR et leur incidence sur le développement. Bien que les ACR constituent un autre moyen de libéraliser les échanges et un autre cadre de développement possible entre des ensembles plus limités de pays ou d'économies, il est important qu'ils s'inscrivent en complément de la libéralisation multilatérale et non pas qu'ils compliquent la réalisation de cet objectif ou soient conclus au détriment du commerce ou du développement des pays qui n'en font pas partie. Dans ce contexte, il importe de rappeler le principe fondamental des ACR tel qu'il est inscrit à l'article XXIV:4 du GATT de 1994, à savoir qu'ils ont pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres Membres. Dans ce contexte, il devient important d'examiner le cadre juridique des ACR à la lumière du mandat énoncé dans la Déclaration ministérielle de Doha. La présente communication se limite à l'article XXIV du GATT et aux mécanismes d'examen prévus pour le Comité des accords commerciaux régionaux (CACR).

3. Le paragraphe 29 de la Déclaration ministérielle de Doha est libellé comme suit: "Nous convenons également de négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines et procédures prévues par les dispositions existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux. Les négociations tiendront compte des aspects des accords commerciaux régionaux relatifs au développement." Bien que des discussions soient déjà en cours au Groupe de négociation sur les règles à propos des questions de transparence, les questions systémiques sous-jacentes n'ont pas été examinées sur le fond, ce qui est l'objet de la présente communication.

4. On expose ci-après certaines préoccupations concernant les disciplines et procédures actuelles relatives aux ACR et les moyens proposés pour y remédier. Plusieurs questions qui se posent aujourd'hui en raison de l'intégration profonde des ACR existants pourraient exiger une clarification accrue de l'article XXIV du GATT, car cet article avait été élaboré à l'origine essentiellement pour traiter la question des obstacles à l'accès aux marchés à la frontière conformément au cadre du GATT. Les "aspects des accords commerciaux régionaux relatifs au développement" constituent le principe fondamental des propositions ci-après.

II. L'ESSENTIEL DES ÉCHANGES COMMERCIAUX

5. L'établissement d'un ACR est censé améliorer le bien-être des participants. Pour réaliser des progrès significatifs en matière de bien-être, il faut une intégration plus étroite entre les économies des participants, c'est-à-dire que l'ACR doit concerner une proportion aussi grande que possible des échanges. Or, on a vu que même les ACR conclus entre les pays développés au titre de l'article XXIV du GATT excluent de l'intégration des secteurs tels que l'agriculture, ce qui limite la création d'échanges et, par conséquent, l'amélioration du bien-être des participants.

6. Compte tenu de ce qui précède, les Membres voudront peut-être définir l'expression "l'essentiel des échanges commerciaux" aux fins de l'article XXIV du GATT sous l'angle à la fois i) d'un nombre minimal de lignes tarifaires du SH au niveau à six chiffres, et ii) de flux commerciaux aux divers stades de mise en œuvre de l'ACR.

III. LES ACR ET LA CLAUSE D'HABILITATION

7. Certains ont proposé d'assujettir au mécanisme de transparence prévu à l'article XXIV du GATT les ACR signés au titre de la Clause d'habilitation entre des pays en développement, c'est-à-dire de les soumettre à un examen au CACR. C'est une question très préoccupante. Il importe de souligner que la Décision de 1979 intitulée "Traitement différencié et plus favorable, réciprocité, et participation plus complète des pays en voie de développement" (plus connue sous le nom de Clause d'habilitation) est une codification de la notion de "traitement différencié et plus favorable" pour les pays en développement ainsi que du principe de non-réciprocité dans les négociations commerciales. La Déclaration ministérielle de Doha réaffirme, au paragraphe 44, que les dispositions relatives au traitement spécial et différencié font partie intégrante des Accords de l'OMC. Par conséquent, toute tentative visant à diluer les dispositions de la Clause d'habilitation serait contraire à l'esprit du cadre de l'OMC ainsi que de la Déclaration ministérielle de Doha.

8. Il ne faut altérer en aucune manière la nature de la Clause d'habilitation, car elle est indissolublement liée aux besoins de développement des pays en développement. La dimension développement de la Clause d'habilitation est que, même si les pays en développement recherchent une intégration économique plus grande avec les autres pays, ils ont aussi besoin d'une latitude suffisante pour pouvoir adapter leurs politiques à l'intensification de la concurrence sur leurs marchés intérieurs ou calibrer la libéralisation de leurs marchés sur leur propre niveau de développement. Elle leur offre aussi une souplesse en matière d'ajustement structurel, un mécanisme permettant de rallier le public aux réformes entraînées par la libéralisation des échanges et un laboratoire où tirer les leçons de l'ouverture des marchés sans devoir payer un prix prohibitif sous forme de bouleversements économiques et sociaux, prix qui doit parfois être payé lorsque cette ouverture se fait au niveau multilatéral.

9. La question qui se pose est la suivante: que cherche-t-on à obtenir en proposant de modifier la procédure d'examen des ACR conclus au titre de la Clause d'habilitation? Est-ce un préalable à l'application des disciplines plus strictes de l'article XXIV du GATT? Si l'on considère le fondement juridique de la clause tel qu'il est exposé au paragraphe 7, cela ne peut être le mandat de la présente négociation. Si les ACR conclus au titre de la Clause d'habilitation devaient être notifiés et examinés

au CACR, cela ferait peser sur les pays en développement un énorme fardeau supplémentaire, qui ne serait pas justifié au regard de la part relativement faible du commerce mondial touchée par ces accords. C'est pourquoi il n'est pas conseillé de modifier les prescriptions relatives à la notification des ACR conclus au titre de la Clause d'habilitation, et l'actuel système de notification de ces accords au Comité du commerce et du développement doit être maintenu.

IV. LA TRANSPARENCE DES ACR CONCLUS AU TITRE DE L'ARTICLE XXIV DU GATT

10. La forte augmentation du nombre d'ACR conclus au titre de l'article XXIV du GATT et l'impossibilité pour le CACR de les examiner efficacement montrent qu'il est urgent de clarifier les principes relatifs à la notification et à l'examen de ces accords. Il faut une clarification au sujet du calendrier de notification. Il serait bon d'avoir un processus de notification en deux temps. Un résumé du nouvel accord pourrait être notifié au moment de sa signature mais avant sa ratification, et une seconde notification aurait lieu après la ratification mais avant l'entrée en vigueur. La seconde notification serait complète et détaillée. Un tel processus permettrait de résoudre les problèmes juridiques des pays qui ne peuvent notifier un ACR avant sa ratification. Il serait important de veiller à ce que la prescription de notification initiale ne soit pas trop contraignante; elle pourrait reposer en grande partie sur les avis publiés. La première des deux notifications constituerait une sorte de base de données et de mécanisme de suivi pour la notification détaillée à recevoir ultérieurement. Il serait également utile de définir un calendrier pour la notification des modifications apportées à un ACR. L'un des principes directeurs dans ce domaine pourrait être la disposition qui existe à l'article 5:1 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation, qui fixe un délai de 60 jours pour notifier les modifications apportées aux procédures de licences d'importation.

11. Compte tenu du caractère de plus en plus vaste et complexe des ACR, il serait utile que les Membres de l'OMC puissent être informés des diverses dispositions d'un ACR dès que possible durant sa mise en place et qu'une analyse de son incidence sur le système commercial multilatéral puisse aussi leur être fournie. Cela pourrait se faire au moyen d'une analyse factuelle antérieure de l'accord réalisée par le Secrétariat de l'OMC. Une telle analyse aiderait tous les Membres à mieux comprendre le fonctionnement de l'accord en question et donc à participer de façon plus constructive à son examen. Le Secrétariat de l'OMC pourrait l'effectuer sur la base des renseignements fournis par les membres de l'ACR ainsi que des renseignements appartenant au domaine public tels que les études réalisées par des institutions réputées. Comme certains Membres ont des inquiétudes au sujet de l'utilisation de renseignements accessibles au public, il serait utile de discuter plus avant de la portée des documents à utiliser. Outre l'examen initial, il pourrait y avoir des examens résumés à date fixe, selon la part du commerce visée, comme cela se fait actuellement pour le Mécanisme d'examen des politiques commerciales. Pour éviter d'imposer une charge indue aux membres des ACR, il faudrait prévoir un délai suffisant entre deux examens. Pour permettre au Secrétariat de l'OMC de procéder à une évaluation régulière des ACR en fonction de la part des flux commerciaux visée, il faudrait que les membres des ACR soient tenus de présenter des données commerciales. Cela pourrait aider à comprendre à un niveau plus large si l'ACR a servi ou sert à une expansion globale des échanges et à un emploi plus intensif des ressources.

V. LES ACR ET LES RÈGLES D'ORIGINE PRÉFÉRENTIELLES

12. Une question systémique qui se pose est de savoir si l'on peut considérer les règles d'origine préférentielles comme étant d'"autres réglementations commerciales" au titre de l'article XXIV:5 du GATT. Les règles d'origine préférentielles figurant dans un accord de libre-échange ont, d'une certaine façon, le même but qu'un tarif commun dans une union douanière, c'est-à-dire réglementer l'entrée des marchandises sur le territoire des membres; dans ce sens, on peut les considérer comme des réglementations commerciales.

13. On admet qu'une harmonisation complète des règles d'origine préférentielles ne serait ni faisable ni souhaitable, car ces règles découlent souvent de structures de production et de commerce en place entre les membres de l'ACR et sont conçues pour répondre à certains besoins spécifiques déterminés par les membres. On considère aussi qu'une telle harmonisation obligerait à renégocier l'Accord sur les règles d'origine, car actuellement les règles d'origine préférentielles sont exclues de l'exercice d'harmonisation – et même l'expérience d'harmonisation des règles d'origine non préférentielles au titre de l'Accord s'est révélée très décevante jusqu'à ce jour.

14. Toutefois, certaines dispositions des règles d'origine préférentielles actuelles ont des effets importants de détournement des échanges ou créent des obstacles au commerce pour les pays qui ne sont pas parties à l'ACR. L'une de ces dispositions qu'on trouve dans certaines règles est que les matières premières employées pour le stade suivant de la transformation du produit ayant lieu dans un pays membre de l'ACR doivent provenir de l'un des pays membres. Ainsi, selon les règles d'origine préférentielles figurant dans l'un des principaux ACR, pour bénéficier du tarif préférentiel prévu dans l'accord, les tissus, articles confectionnés et vêtements appartenant à une vaste catégorie doivent contenir des fils ou des fibres fabriqués dans un pays membre de l'accord. Il s'ensuit qu'un pays tiers qui exporte par exemple des tissus dans l'un des pays membres de cet ACR devra utiliser des fils provenant d'un membre de l'accord, sans quoi le transformateur du tissu (en articles confectionnés ou en vêtements) situé dans le pays membre ne pourra pas bénéficier du tarif préférentiel pour ses produits manufacturés (articles confectionnés ou vêtements) lorsqu'il les exportera vers un autre membre de l'accord.

15. L'effet de ces règles est très néfaste pour les pays non membres de l'ACR, surtout ceux qui ont traditionnellement accès au marché des tissus dans ces pays. Un pays qui se trouve loin des pays membres de l'ACR devra dépenser plus pour importer en provenance d'un membre de l'accord des matières premières telles que le fil, puis le transformer et exporter le produit fini vers ce même pays. En conséquence, le produit fini du pays non membre n'est plus compétitif par rapport au produit fabriqué dans les pays membres. Cela entraîne aussi un détournement des investissements car, pour éviter d'avoir à se conformer à une règle d'origine aussi complexe, les fabricants implanteront des unités de fabrication des matières intermédiaires dans les pays membres de l'ACR ou à proximité.

16. Une autre règle d'origine complexe existant dans un ACR est que, pour que des vêtements et des manteaux puissent bénéficier du tarif préférentiel, il faut que les doublures soient originaires, à partir du stade du tissu, de l'un des pays membres de l'accord. De telles règles vont apparemment bien au-delà de l'obligation de transformation substantielle envisagée au titre du critère de la valeur ajoutée. Elles semblent aussi, en fait, attirer la mise en place de MIC, car elles imposent concrètement une obligation de 100 pour cent de teneur en éléments d'origine locale pour certains intrants. Il serait utile que les Membres identifient et recensent de telles règles d'origine préférentielles qui sont anormales et restrictives pour le commerce.

17. Nous suggérons que les normes relatives à la valeur ajoutée figurant dans les règles d'origine préférentielles des ACR conclus entre pays développés ne soient pas moins strictes que les normes prévues dans les schémas SGP de tout pays développé qui est membre de l'ALE. Cela permettrait aux marchandises des pays en développement bénéficiaires du SGP de bénéficier de conditions d'accès aux marchés similaires à celles dont bénéficient les marchandises des pays développés membres de l'ACR.

18. Un autre sujet de préoccupation concernant les règles d'origine préférentielles est l'existence d'un système de cumul diagonal entre divers ACR ou pour divers pays vis-à-vis d'un ACR, sans aucun accord formel au sens de l'article XXIV du GATT. De telles méthodes qui assurent un meilleur accès aux marchés à certains pays non membres d'un ACR à l'exclusion des autres ne semblent pas conformes aux articles XXIV:4 et XXIV:5 du GATT de 1994.

19. Il serait donc utile de parvenir à un accord sur le fait que les règles d'origine sont d'autres réglementations commerciales et doivent répondre aux normes énoncées aux articles XXIV:4 et XXIV:5 du GATT, à savoir qu'elles ne doivent pas constituer des obstacles au commerce des pays non membres des ACR. Certains critères pourraient être fixés pour répondre à ces normes comme des critères de proportionnalité, de disposition la moins restrictive pour le commerce et de non-violation des dispositions fondamentales du GATT, y compris l'article III:4. Certaines normes spécifiques pourraient être fixées pour la conformité à ces critères, par exemple: a) il ne devrait pas être exigé que les matières premières employées pour l'étape suivante de transformation du produit soient entièrement originaires d'un pays membre de l'ACR; b) il ne faudrait pas insister sur l'utilisation d'articles originaires particuliers pour conférer l'origine à un produit (comme le tissu pour les vêtements, la doublure pour les manteaux); les normes relatives à la valeur ajoutée figurant dans les règles d'origine préférentielles des ACR conclus entre pays développés ne devraient pas être moins strictes que les normes prévues dans les schémas SGP offerts par le pays développés membre de l'ACR; les membres de l'ACR n'adopteraient pas de système de cumul diagonal.

20. Comme les règles d'origine préférentielles sont un aspect très important des ACR, leur examen devrait occuper une place privilégiée dans le programme d'examen des ACR.

VI. LES ACR ET LES RÉGLEMENTATIONS RELATIVES AUX MESURES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES (SPS) ET AUX OBSTACLES TECHNIQUES AU COMMERCE (OTC), Y COMPRIS LES NORMES

21. L'article XXIV:4 du GATT reconnaît que 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. Toutefois, le fait de soumettre à une procédure rapide ou simplifiée l'harmonisation des règles de reconnaissance pour les mesures SPS/OTC entre les membres d'un ACR revient à opposer des obstacles aux exportations des non-membres. Ces procédures rapides ne sont pas suivies pour les non-membres, de sorte que leurs marchandises n'ont pas accès aux marchés jusqu'à ce que la procédure normale et longue prévue pour eux soit accomplie. Le temps et les coûts supplémentaires imposés aux non-membres constituent un obstacle à l'accès aux marchés, car ils renchérissent les produits exportés.

22. Les ACR prévoient souvent la reconnaissance mutuelle des organismes de certification et de normalisation et, dans certains cas, des normes. Cela facilite effectivement le commerce entre les membres de l'ACR, mais il serait souhaitable d'offrir les mêmes possibilités de reconnaissance mutuelle des normes, des systèmes d'évaluation de la conformité et des organismes de certification aux non-membres s'ils le demandent. Il n'y a apparemment aucune justification pour refuser aux non-membres des ACR cette possibilité de reconnaissance sur une base NPF. On pourrait faciliter l'offre d'une telle possibilité sur une base NPF en parvenant à un accord selon lequel les normes et procédures en vertu desquelles les organismes de normalisation et de certification sont mutuellement reconnus entre les membres des ACR seraient notifiées au CACR ou au CCD, selon le cas. Il pourrait en outre être entendu que les membres des ACR doivent offrir aux autres Membres intéressés une possibilité adéquate de négocier leur adhésion à un tel accord de reconnaissance mutuelle (ARM) ou de négocier des accords comparables avec eux dans un délai et selon des procédures simplifiées analogues à ceux qui existent pour les membres de l'ACR. Une telle disposition pourrait être formulée dans des termes comparables à ceux des paragraphes 2 à 5 de l'article VII de l'AGCS.

23. Il n'y a apparemment aucun fondement juridique autorisant une quelconque dérogation pour les ARM entre membres d'un ACR. Dans une communication présentée par Joel P. Trachtman au séminaire de l'OMC sur le régionalisme et l'OMC qui s'est tenu en avril 2002¹, l'auteur estime qu'il serait difficile de justifier le maintien de tels ARM au titre de l'article XXIV:8 du GATT au motif qu'ils sont nécessaires pour répondre à l'obligation d'éliminer les "autres réglementations commerciales restrictives" pour pouvoir établir une union douanière ou une zone de libre-échange. On pourrait faire valoir que les mesures OTC/SPS ne sont pas des "réglementations commerciales restrictives" au sens ordinaire du terme, car elles n'ont pas pour but, comme les droits de douane, de réduire l'accès aux marchés. Si l'on considérait toutes les mesures OTC/SPS comme étant d'autres réglementations commerciales restrictives, cela aboutirait à la conclusion impossible à soutenir que les articles XXIV:8 a) i) et XXIV:8 b) exigent l'élimination des mesures SPS et OTC. Il serait donc plus rationnel de déduire que seule une sous-catégorie de mesures OTC/SPS peut être considérée comme étant d'autres réglementations commerciales restrictives, à savoir celles qui sont soit discriminatoires, soit inutiles. On ne peut donc faire valoir que l'harmonisation des normes ou des procédures d'évaluation de la conformité serait, en soi, une condition préalable à l'établissement d'ACR et, de ce fait, une dérogation autorisée.

VII. LES ACR ET LES MESURES DE DÉFENSE COMMERCIALE

24. La primauté des règles de l'OMC dans le domaine des mesures de défense commerciale, c'est-à-dire les mesures antidumping, les mesures compensatoires et les mesures de sauvegarde, doit être maintenue. Il importe en particulier de souligner le caractère NPF des droits de sauvegarde tel qu'il est prévu à l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes. Les dispositions de l'article XXIV du GATT n'autorisent apparemment aucune dérogation au principe du traitement NPF pour les mesures de sauvegarde. Il serait utile d'affirmer ce principe dans les résultats de la négociation en cours, afin d'exclure la possibilité d'adopter une interprétation différente sur cette question, qui pourrait permettre aux membres d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière d'échapper aux effets d'une mesure de sauvegarde si elle était prise par l'un des membres de la zone de libre-échange ou de l'union douanière. Une autre question qu'on pourrait étudier est la possibilité de déroger aux normes de l'enquête en matière de sauvegarde pour ne prendre des mesures que contre les membres d'un ACR. L'un des moyens de régler cette question serait de parvenir à un accord sur le fait qu'une telle dérogation serait autorisée lorsque les droits de douane sont relevés du niveau préférentiel jusqu'au niveau NPF, c'est-à-dire, que les préférences sont suspendues entre les parties à l'ACR, alors que les disciplines de l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes seraient appliquées pour relever le droit au-dessus du niveau NPF.

25. De la même façon, il serait utile de parvenir à un accord sur le fait que, s'agissant d'appliquer les réglementations qui régissent l'imposition de droits antidumping ou de droits compensateurs entre les membres d'un ACR, les paramètres fixés pour la détermination de l'existence d'un dommage ou le calendrier fixé pour l'imposition de droits ne seraient pas différents de ceux prévus dans les accords pertinents de l'OMC. Cela aiderait à harmoniser les règles de l'OMC et celles des ACR dans le domaine des mesures de défense commerciale et renforcerait ainsi les règles multilatérales dans ce domaine important.

¹ "Vers une reconnaissance ouverte? Normalisation et intégration régionale au titre de l'article XXIV du GATT", communication destinée au séminaire de l'OMC intitulé "Changement d'architecture du système commercial mondial: le régionalisme et l'OMC", Joel P. Trachtman, 22 avril 2002.

VIII. ANTÉRIORITÉ DES ACR EXISTANTS

26. Au cours de la négociation, certains pays ont proposé que les ACR existants bénéficient de l'antériorité et que les résultats de la négociation prévue dans le mandat de Doha soient appliqués à partir d'une date future. Cette proposition est préoccupante. Comme il y a eu une prolifération des ACR durant les années 90 et que cette tendance se poursuit durant la présente décennie, il serait extrêmement important d'analyser l'incidence de ces ACR sur le système commercial multilatéral en appliquant les résultats de la négociation sur l'amélioration et la clarification des dispositions des ACR qui, espérons-le, incluront des clauses améliorées en matière de transparence. Si les résultats de la négociation ne sont pas appliqués aux ACR existants, cela aboutira à une situation anormale dans laquelle le fruit des efforts de négociation ne se concrétisera que dans les ACR futurs, alors que la proposition faite par les Membres de clarifier l'article XXIV du GATT repose sur le constat qu'ils font à partir des ACR existants. Nous estimons donc que, d'une manière générale, la proposition tendant à accorder l'antériorité aux ACR existants n'est pas une proposition correcte compte tenu de l'objectif général de ces négociations.
