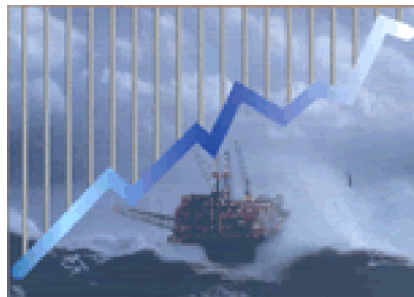


**CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR COMMERCE ET LE  
DÉVELOPPEMENT**

# **ACCORDS COMMERCIAUX, PÉTROLE ET POLITIQUES D'ÉNERGIE**

## **RÉSUMÉ**



**NATIONS UNIES  
Genève, novembre 2000**

Cette étude vise à aider les pays producteurs de pétrole à préserver leur capacité, dans le contexte des prochaines négociations commerciales, à utiliser leurs ressources énergétiques naturelles pour promouvoir leur développement et accroître leur compétitivité sur le marché mondial, tout en défendant et en améliorant l'accès aux marchés pour leurs exportations dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

La question des implications de l'appartenance à l'OMC sur le commerce du pétrole et des produits pétroliers a été discutée lors de diverses réunions : séminaire régional des pays arabes à Casablanca, Maroc (novembre 1994); deuxième séminaire régional organisé à Bahrain (16-18 mars 1996), et lors du séminaire pour les pays arabes à Chavannes-de-Bogis, Suisse (novembre 1996). Elle a été aussi discutée lors d'une réunion organisée sous l'égide de la Banque Islamique du Développement (juin 1997), de séminaires nationaux en Algérie (1998) et au Venezuela (1997 et 1999), d'un séminaire régional pour les pays arabes qui négocient l'adhésion, à Amman (mai 1999), et d'un autre séminaire pour les pays arabes à Chavannes-de-Bogis (septembre 1999).

L'étude de la CNUCED est le fruit de ces discussions. Elle ne s'adresse pas uniquement aux pays exportateurs de pétrole, mais également à d'autres pays puisqu'elle traite aussi de questions telles que le commerce des services énergétiques, la protection de l'environnement et la sécurité nationale. Les principales constatations du livre portent sur les points suivants :

- Limitations potentielles que l'appartenance à l'OMC pourrait imposer sur les choix politiques des pays exportateurs de pétrole ;
- Possibilités dont disposent ces pays pour défendre leurs intérêts au sein de l'OMC ;
- Evolution de l'agenda du commerce international et son rôle pour le commerce du pétrole et des produits pétroliers ;
- Pertinence des initiatives prises au niveau régional au regard de cet agenda ;
- Politique énergétique des Etats-Unis et les implications qu'elle pourrait avoir dans les forums multilatéraux et régionaux.

L'importance stratégique du commerce du pétrole pour l'économie mondiale est telle que dans le passé il a été traité comme un cas spécial dans un cadre politique plus large et hors du cadre multilatéral des règles commerciales du GATT. Il semble qu'il a été l'objet d'un « *gentleman's agreement* » (un accord « à l'amiable »). Jusqu'en 1980, la plupart des pays en développement exportateurs de pétrole n'étaient pas parties contractantes du GATT (à l'exception du Gabon, de l'Indonésie, du Koweït et du Nigeria). Les pays exportateurs de pétrole semblent avoir considéré qu'ils n'auraient pas beaucoup à gagner d'une adhésion au GATT étant donné qu'ils exportaient un produit dont l'accès aux marchés ne pose pas de difficultés et qu'ils auraient beaucoup à perdre en étant assujettis aux règles du GATT en ce qui concerne leurs politiques dans le secteur pétrolier et leurs régimes d'importation.

Cependant, juste avant et pendant le Cycle d'Uruguay, un certain nombre de membres de l'OPEP et d'autres pays en développement exportateurs de pétrole (Mexique, Brunei Darussalam et Venezuela) ont adhéré au GATT, devenant ainsi membres fondateurs de l'OMC. D'autres pays ont entamé le processus d'adhésion (Algérie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Fédération de Russie, Arabie Saoudite et Ouzbékistan) ou manifesté leur intérêt (par exemple la République Islamique d'Iran). L'Equateur est le premier pays à avoir accédé à l'OMC.

Le recours à la « dualité des prix » pour les ressources naturelles, par lequel les gouvernements maintiennent les prix internes à des niveaux plus bas (ou les prix d'exportation à des niveaux plus élevés) que ceux qui auraient été déterminés par les forces du marché, est l'une des questions les plus importantes dans le secteur du pétrole. Elle présente un intérêt fondamental pour les pays producteurs de pétrole parce qu'elle leur permet d'utiliser leurs ressources naturelles pour promouvoir l'industrialisation en attirant des investissements et en soutenant la compétitivité de leur secteur industriel. La question de la « dualité des prix » et celle des restrictions à l'exportation appliquées par certaines des principales nations commerçantes a été soulevée lors de la réunion ministérielle du GATT de 1982, puis à nouveau pendant le cycle des négociations d'Uruguay, en vue d'élaborer de nouvelles normes pour réglementer ces pratiques. Bien qu'en tant que telle la « dualité des prix » ne soit pas incompatible avec les règles de l'OMC, des difficultés surgissent dès qu'il s'agit de trouver des mécanismes acceptables pour maintenir les prix internes à des niveaux inférieurs aux prix mondiaux ou de contrôler l'accès à des sources d'énergie meilleur marché. Ces mécanismes comprennent : (a) des restrictions à l'exportation ; (b) des tarifs à l'exportation ou des taxes ; et (c) la fourniture par le gouvernement d'intrants énergétiques bon marché. Au cours des négociations du cycle d'Uruguay, certains participants ont cherché de modifier ou interpréter des articles du GATT de façon à restreindre les options politiques dans le secteur pétrolier. Ces propositions se référaient surtout à la « dualité des prix » et aux restrictions à l'exportation. Cependant, comme indiqué ci-dessous, les seules nouvelles obligations pertinentes sont celles qui ont été incluses dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

La prohibition des restrictions quantitatives au commerce est l'une des clauses fondamentales du GATT 1994. En principe, elle s'applique de la même façon aux exportations et aux importations (article XI). Cependant, il est vrai que cette clause est sujette à plusieurs exceptions. Les plus importantes du point de vue du commerce du pétrole se trouvent dans l'article XX (exceptions générales) et l'article XXI (sécurité nationale). L'article XX (g) revêt un intérêt particulier pour les pays exportateurs de pétrole, car en général il exclut des disciplines normales du GATT les mesures « se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement à des restrictions à la production ou à la consommation nationales ». Bien que cette exception semble donner une certaine marge de manœuvre aux producteurs de pétrole, on peut s'interroger sur sa portée. Les interprétations sur son application apparaissent dans les différentes approches adoptées par le Mexique et le Venezuela lors de leur adhésion au GATT. Il semble donc que des initiatives visant à clarifier, voire à réduire, la portée de cette exception pourraient surgir lors de futures négociations commerciales, et peut-être lors des négociations individuelles pour l'accession de certains pays à l'OMC.

L'article II du GATT de 1994 établit une symétrie entre le traitement des droits de douane à l'exportation et à l'importation, au sens où, bien qu'ils soient permis, ils doivent être appliqués sur une base de la nation la plus favorisée (NPF) inconditionnelle et peuvent être consolidés afin d'éviter leur hausse. Les négociations commerciales se sont concentrées sur les droits de douane à l'importation, dont la plupart ont été consolidés dans les engagements de l'OMC, tandis que quelques cas rares de consolidation de droits de douane et taxes à l'exportation ont été inclus dans les engagements. Il a cependant été demandé à des pays qui négociaient leur accession à l'OMC de consolider à zéro leurs droits de douane à l'exportation.

L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires impose davantage de restrictions et de précisions aux disciplines dans le secteur. L'interdiction de

subventions aux exportations s'applique en principe à tous les pays, bien que les pays en développement bénéficient d'un traitement spécial et différencié à certains égards. Les pays en développement exportateurs de pétrole et de produits pétroliers appartiennent à la catégorie des pays ayant l'obligation d'éliminer les subventions à l'exportation sur une période de huit ans (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1995) ou d'une de deux ans pour les exportations subventionnées représentant un total de 3.25% du commerce mondial du produit concerné.

La fourniture par le gouvernement de produits ou de services destinés à être utilisés dans la production de biens exportés à des termes et des conditions plus favorables que pour les biens destinés à la consommation nationale, est considérée comme une subvention à l'exportation si ces termes et conditions sont plus favorables que ceux dont disposeraient leurs exportateurs lors d'opérations commerciales sur les marchés mondiaux. Ceci pourrait impliquer que des mesures destinées à fournir des intrants énergétiques à des prix plus bas que les prix mondiaux aux exportateurs pétrochimiques pourraient être considérés comme une subvention à l'exportation non autorisée si les mêmes avantages n'étaient pas aussi disponibles pour les intrants à la production de biens pour la consommation nationale.

Même si les intrants énergétiques n'étaient pas directement liés aux exportations, mais seulement disponibles pour certaines entreprises, d'après l'Accord ils seraient considérés comme «spécifiques» et par conséquent comme «subventions pouvant donner lieu à une action», dans le sens où les produits en aval pourraient faire l'objet de droits compensatoires s'ils étaient considérés comme ayant causé des préjudices graves aux producteurs d'un autre pays. Il est clair toutefois que, selon l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, fournir de l'énergie à des prix inférieurs aux prix mondiaux à toutes les industries nationales ne constitue pas une subvention «spécifique» qui pourrait mener à une action, bien que la détermination de la «spécificité» puisse donner lieu à différentes interprétations et, dans certains cas, susciter des différends.

La discipline plus rigoureuse sur les «subventions pouvant donner lieu à une action » facilite l'action contre les subventions dont le but est de déplacer ou d'empêcher les exportations d'un produit similaire d'un autre pays membre de l'OMC sur le marché d'importation ou celui d'un pays tiers. Ceci pourrait éventuellement servir de base pour contester les subventions sur d'autres produits énergétiques en concurrence avec le pétrole ou les produits pétroliers

Les produits pétrochimiques ont également été la cible des droits antidumping. L'imposition de ces droits est plus facile lorsque les ventes des produits sur le marché interne représente moins de 5 % des exportations de ce produit vers le pays concerné, ce qui est souvent le cas pour les pays producteurs de pétrole.

Le Cycle d'Uruguay a introduit des réductions importantes des tarifs NPF sur les produits pétroliers ; dans certains cas, il a aussi diminué la progressivité des droits de douane. Néanmoins, les tarifs pour le pétrole brut aux Etats-Unis et au Japon demeurent non consolidés.

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) fournit un cadre aux négociations d'engagements sur le commerce des services pouvant impliquer des services transfrontaliers (par exemple les oléoducs et le transport maritime), la présence commerciale (l'investissement étranger dans les services de champs pétroliers ou distribution d'essence, etc.), la présence de personnes physiques sur le territoire de tout autre pays (entrée des étrangers pour fournir des services sur les champs de pétrole). Dans le contexte des négociations prévues par l'AGCS, les

engagements peuvent être négociés pour étendre «l'accès au marché » et/ou le «traitement national » dans ces secteurs, mais aucun des deux ne constitue une obligation générale d'après l'AGCS. Cependant, toutes les mesures appliquées au commerce des services doivent l'être sur une base NPF inconditionnelle, à moins qu'elles ne soient appliquées dans le cadre d'un accord régional d'intégration qui réunisse les critères de l'article V de l'AGCS ou soient sujettes à une dérogation spécifique d'après l'article II : 2. Les engagements peuvent être échangés avec d'autres engagements dans d'autres secteurs de services ou de biens sur une base de réciprocité. Les pays en développement exportateurs de pétrole n'ont pas pris d'engagements en matière de services de champs pétroliers, mais on pourrait leur demander de le faire lors des prochaines négociations.

Outre les disciplines importantes imposées au commerce pétrolier par le GATT 1947, puis par l'OMC, la question fondamentale est celle de l'efficacité du mécanisme de règlement des différends qui assure le respect des normes commerciales de l'OMC. Cette question revêt une importance particulière pour les pays les moins puissants économiquement qui n'ont pas assez d'influence économique et politique pour assurer unilatéralement le respect d'obligations. En général, on considère, que l'OMC représente un progrès significatif par rapport au GATT 1947. Dans ce contexte, il est utile d'examiner l'histoire du mécanisme de règlement des différends du GATT et de l'OMC, en particulier en ce qui concerne le secteur pétrolier.

Dans l'histoire du GATT/OMC, les trois cas de règlement des différends ayant impliqué le pétrole ou les produits pétroliers portent sur des mesures relatives à la protection de l'environnement, d'où l'importance que de telles mesures pourraient acquérir dans des différends commerciaux. S'agissant du premier cas, la Communauté européenne (CE) s'était opposée à la taxe sur les automobiles «excessivement gourmande » des Etats-Unis. Ce pays estimait que le seuil de cette taxe constituait une incitation à l'achat d'automobiles consommant moins d'essence, ce qui aurait dû normalement conduire à une augmentation de la conservation du pétrole. La CE soutenait que la taxe violait l'article III : 2 du GATT (traitement national relatif aux taxes internes) puisque la plupart des automobiles taxées étaient importées de la CE. Le Groupe spécial du GATT a établi que le fait que c'étaient les automobiles de la CE qui étaient le plus lourdement taxées ne signifiait pas que la mesure avait pour effet de protéger les automobiles nationales. Il a aussi établi que les automobiles importées qui n'étaient pas performantes du point de vue de la consommation d'essence n'étaient pas «similaires» aux automobiles nationales performantes de ce point de vue au sens de l'article III : 2, et que par conséquent, étant différentes, elles pouvaient faire l'objet d'un traitement moins favorable.

Le deuxième cas du GATT, introduit par le Mexique, le Canada et la CE contre les Etats-Unis, concernait une taxe des Etats-Unis sur le pétrole destinée à financer le nettoyage des sites d'entreposage des déchets dangereux (le cas de la taxe « Superfund »). Tout en ayant établi que certains aspects de la législation du Superfund étaient incompatibles avec l'obligation du traitement national (aux termes de l'article III du GATT), le Groupe spécial a accepté en principe que les taxes sur l'environnement à des fins purement internes puissent être imposées sur les importations du secteur pétrolier.

Le premier différend résolu dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de l'OMC a aussi impliqué le secteur pétrolier. Le Venezuela, appuyé par le Brésil, a réussi à contester la réglementation des Etats-Unis concernant les combustibles et les additifs pour combustibles (le cas de l'essence nouvelle et ancienne formules) qui favorisait les raffineries nationales. Le Groupe spécial de l'OMC a établi que les Etats-Unis avaient violé leurs obligations en matière de

traitement national en imposant des normes moins favorables sur l'essence importée. Lors de l'appel, l'Organe d'appel a modifié le rapport du Groupe spécial sur l'interprétation de l'article XX (g) du GATT, mais n'a rien modifié aux conclusions du Groupe spécial. Il a reconfirmé que l'article XX contient des dispositions destinées à protéger des intérêts d'Etat importants – y compris la conservation des ressources naturelles épuisables. Les membres de l'OMC ont la possibilité de déterminer leurs politiques et objectifs en matière d'environnement, et peuvent mettre en œuvre la législation qui y correspond. Pour ce qui est de l'OMC, cette autonomie n'est limitée que par la nécessité de respecter les normes du GATT et des autres accords multilatéraux issus du Cycle d'Uruguay.

Ces exemples démontrent l'utilité du mécanisme de règlement des différends en ce qui concerne les mesures discriminatoires contre les importations de produits pétroliers imposées en invoquant la protection de l'environnement. Cependant, il faut garder à l'esprit que, lors de futures négociations, on pourrait chercher à modifier les normes régissant l'application des mesures de protection de l'environnement.

Pour les pays exportateurs de pétrole, le principal défi en matière de mesures de protection de l'environnement est probablement posé par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Cette Convention a pour objectif ultime de stabiliser les concentrations de gaz à "effet de serre" dans l'atmosphère à un niveau qui éviterait la dangereuse interférence de l'homme sur le système climatique. Elle établit un cadre pour convenir d'actions spécifiques à un stade ultérieur. La plupart des membres de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE) et des pays d'Europe centrale et orientale – les pays de « l'Annexe I »- se sont engagés à adopter des politiques et des mesures qui permettent de ramener leurs émissions de gaz à « effet de serre » aux niveaux de 1990 avant l'an 2000. En décembre 1997 à Kyoto, Japon, un protocole a été adopté par consensus par les Parties à la Convention sur les changements climatiques. Ce Protocole est le premier instrument multilatéral comportant des obligations juridiques contraignantes pour réduire les émissions. Il stipule également la possibilité que les émissions soient échangées entre pays et une série d'autres mécanismes flexibles pour parvenir à réduire les émissions. En attendant l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, plusieurs pays de l'OCDE ont pris des initiatives pour réduire leurs émissions de carbone, les plus efficaces étant probablement celles relative à la mise en place de taxes sur les émissions de carbone/énergie.

Les pays exportateurs de pétrole ont traditionnellement considéré que le niveau élevé de consommation et les excises imposés par les pays importateurs sur l'essence et d'autres produits pétroliers réduisait leur capacité de tirer des revenus de leurs ressources naturelles. Comme ces taxes sont imposées de façon non discriminatoire sur les importations et la production nationale (bien qu'en réalité, cette dernière n'existe pas), elles ne sont pas incompatibles avec les obligations du GATT. Ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles ne peuvent pas faire l'objet de concessions négociées (un précédent existe dans les négociations du Cycle de Tokyo sur les produits tropicaux). Compte tenu des différentes propositions sur l'extension des obligations commerciales multilatérales dans le domaine de la politique nationale, il n'y aurait pas de raison de ne pas inclure la consolidation et la réduction de ces taxes dans le programme de travail des prochaines négociations de l'OMC.

Les Accords multilatéraux de commerce (AMC) de l'OMC contiennent des dispositions sur de futures négociations dans certains domaines, y compris le commerce des services et l'expansion éventuelle de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce afin d'y inclure l'investissement et la politique de la concurrence. A cet égard, la première réunion ministérielle de

l'OMC (Singapour, décembre 1996) avait adopté un programme de travail ambitieux devant être mis en œuvre au cours des années suivantes. Lors de la préparation de la Troisième Conférence ministérielle de l'OMC, l'UE et le Japon ont continué dans cette direction en présentant des propositions spécifiques pour la négociation de nouvelles normes multilatérales sur les investissements et les politiques de concurrence. Les pays en développement ont présenté des contre-propositions visant à assurer que les questions répondant à leurs intérêts soient intégrées dans tout nouveau programme de négociations commerciales. Des questions importantes pour le secteur pétrolier, telles que les taxes internes ou la progressivité des droits de douane dans le secteur pétrochimique, pourraient en faire partie.

L'examen du traitement au niveau régional des questions énergétiques et pétrolières peut donner un aperçu de ce que pourrait être le prochain programme de négociations multilatérales sur ces questions. Dans plusieurs cas, l'approche adoptée dans les accords régionaux a progressé jusqu'au niveau multilatéral. Ce sont l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), le Traité sur la Charte de l'Énergie (TCE) et le forum pour la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) qui ont les implications les plus évidentes pour les pays exportateurs de pétrole, y compris en ce qui concerne les demandes auxquelles ils pourraient être confrontés lors de négociations régionales ou multilatérales.

L'ALENA revêt un intérêt considérable pour les pays exportateurs de pétrole pour au moins trois raisons. En premier lieu, c'est un accord qui inclut un pays importateur de pétrole important (les États-Unis), un pays en développement exportateur important (le Mexique), ainsi que le Canada, grand fournisseur des États-Unis. L'ensemble des dispositions de l'ALENA peut donc avoir une plus grande portée et montrer la voie pour d'autres accords Nord-Sud. Ensuite, à plusieurs égards, l'ALENA représente un effort pour renforcer et compléter les disciplines du GATT. Enfin, l'ALENA traite spécifiquement du commerce énergétique dans un chapitre distinct.

L'approche adoptée dans ce chapitre consiste à « interpréter » les principes du GATT de manière à introduire de nouvelles obligations. Quelques obligations du GATT sont interprétées de manière plus stricte que par le passé et des nouvelles obligations sont ajoutées, notamment en ce qui concerne les droits et les taxes à l'exportation et les restrictions à l'exportation. Cette approche a notamment pour conséquence de limiter la capacité des parties à l'ALENA d'appliquer la "dualité des prix" comme un moyen d'encourager la diversification interne du secteur pétrolier (par exemple, en matière de pétrochimie). Le chapitre sur l'énergie restreint également le recours à certaines exceptions du GATT, particulièrement importantes pour les pays exportateurs de pétrole. Il est important de noter, cependant, que le Mexique s'est excepté lui-même d'une grande partie de la portée du chapitre sur l'énergie par les annexes à l'ALENA.

Outre les dispositions du chapitre sur l'énergie, l'ALENA comprend plusieurs autres dispositions importantes pour le secteur de l'énergie, telles que celles sur les mesures pour les pratiques commerciales déloyales. L'ALENA introduit des disciplines qui s'ajoutent à celles de l'OMC concernant les mesures destinées, en principe, à promouvoir les pratiques commerciales loyales - surtout la législation sur les subventions et le dumping.

Une différence importante entre le GATT 1994 et l'ALENA concerne l'inclusion dans l'ALENA de dispositions sur les investissements étrangers. Il y a quatre principes fondamentaux qui établissent le traitement prévu par l'ALENA pour les investissements étrangers : (a) le traitement national concernant l'investissement provenant des membres de l'ALENA ; (b) le traitement NPF pour les investisseurs

étrangers de pays tiers ; (c) une norme minimale de traitement conforme au droit international, notamment un "traitement juste et équitable", pour les investissements provenant de pays tiers ; et (d) une interdiction d'imposer des prescriptions de résultats aux investisseurs des pays membres de l'ALENA. Tandis que les dispositions sur les investissements peuvent paraître comme une acceptation total du programme traditionnel des pays exportateurs de capitaux en matière de facilitation de l'investissement étranger, l'ALENA comporte des exceptions importantes, en particulier pour le Mexique, où l'accord ne laisse pratiquement que le secteur des produits pétrochimiques qui ne sont pas des produits de base comme le seul ouvert à l'investissement étranger dans toute l'industrie du pétrole et du gaz du Mexique.

L'ALENA comprend également un ensemble de dispositions sur le commerce et l'environnement qui, toutefois, ne sont pas réunies dans un seul chapitre. L'Accord séparé sur la coopération en matière d'environnement constitue une partie importante de la structure institutionnelle de l'ALENA. Bien que les dispositions de l'ALENA en matière d'environnement ne portent pas spécifiquement sur le secteur du pétrole et du gaz, elles sont importantes car l'équilibre qu'elles assurent entre les considérations commerciales et environnementales peut fournir des indications quant au traitement du lien commerce-environnement dans des domaines épineux, tels que les changements climatiques, source de préoccupations pour les pays exportateurs de pétrole.

Le deuxième accord régional examiné dans cette étude, le «Traité sur la Charte de l'énergie » (TCE) de 1994 établit un régime pour les investissements, le commerce et le transit dans le secteur énergétique. Les membres de la Communauté européenne, plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, la Russie, tous les nouveaux pays indépendants de l'ex-URSS, l'Australie, et le Japon font partie du TCE. Ce traité est basé sur la Charte européenne de l'énergie, qui était une déclaration, sans obligations juridiques, destinée à promouvoir le développement d'un marché énergétique efficace en Europe, et qui avait été négocié en réponse à l'effondrement de l'Union soviétique.

A plusieurs titres, le TCE rappelle l'ALENA, notamment en ce qui concerne la référence aux principes du GATT et de l'OMC. Ceci est significatif pour le TCE, car (contrairement aux membres de l'ALENA) tous ses membres n'ont pas adhéré à l'OMC, la Russie étant l'exception la plus importante. Quant aux membres du TCE qui sont également membres de l'OMC, une disposition générale prévoit qu'aucune disposition du TCE ne pourra déroger les obligations des membres de l'OMC *inter se*. Lorsque l'un des partenaires commerciaux (tels que la Russie) n'est pas membre de l'OMC, le commerce de matériaux et produits énergétiques doit être régi par les normes établies avant le cycle d'Uruguay par le GATT 1947.

Dans le domaine du commerce, le traité comprend plusieurs obligations spécifiques et des exceptions. Tout comme pour l'ALENA, ces dispositions suivent les tendances du droit et des pratiques du GATT, telles que reprises dans le cycle d'Uruguay, bien qu'il y ait des différences entre le traitement que donnent le TCE et l'ALENA aux dispositions du GATT. L'ALENA vise à élargir la portée des principes du GATT à travers des interprétations et des compléments, ce n'est pas toujours le cas de l'TCE. S'agissant de l'exception de sécurité nationale du GATT, par exemple, l'ALENA restreint la portée de cette disposition tandis que le TCE l'élargit.

Lors des négociations du TCE, les pays occidentaux avaient pour objectif fondamental de parvenir à un accord sur les principes régissant l'investissement étranger dans le secteur de l'énergie. Contrairement à l'ALENA, le régime de l'investissement étranger du TCE établit une distinction entre pré-investissement,



(lorsqu'il s'agit d'accès) et post-investissement (quand le risque est assumé par l'investisseur et que l'investisseur est vulnérable par rapport aux politiques nationales du pays hôte). La phase du pré-investissement se caractérise par des mesures de « *soft law* » destinées à créer un environnement favorable à l'investissement étranger. En revanche, la phase post-investissement, introduit des obligations « *hard law* » qui rappellent l'ALENA, et peuvent être mise en application suite à un arbitrage international. Le traité octroie le traitement national et le traitement NPF aux investisseurs. En outre, l'expropriation ou la nationalisation sont soumises aux normes traditionnellement exigées par les pays exportateurs de capitaux.

Le TCE contrairement à l'ALENA, comporte une disposition spécifique sur la souveraineté en matière de ressources énergétiques. Elle établit une sorte d'équilibre par rapport aux dispositions sur la protection des investisseurs étrangers. Il reste toutefois à clarifier dans quelle mesure elle améliore d'une façon significative la substance du traité. En définitive, le traité confirme que les pays ont encore des droits importants pour gérer leurs ressources énergétiques, bien que ce droit soit compensé par ce qui semble être un engagement "souple". Cet engagement faciliterait l'accès aux ressources énergétiques par des opérateurs étrangers d'une façon transparente et sans discrimination.

Le TCE comprend également des dispositions sur des aspects environnementaux du secteur énergétique. Tout comme dans le cas de l'ALENA, ces dispositions se caractérisent par leur « souplesse ». Cependant, leur articulation, leur actualité et leur portée offrent des améliorations par rapport à l'ALENA.

Le troisième accord régional analysé - le forum pour la Coopération Asie-Pacifique (APEC)- a été créé en 1989. Il est devenu le principal forum intergouvernemental du bassin Pacifique pour la coopération en matière de commerce et de développement. Lors de la réunion de 1994 à Bogor, les leaders de l'APEC ont adopté une Déclaration de Résolution Commune, par laquelle ils s'engagent à progresser vers une libéralisation des échanges et des investissements selon le GATT 1994, avant 2010 pour les économies industrialisées et 2020 pour les pays en développement.

Le Groupe de travail sur l'énergie (GTE), créé en 1990 comme l'un des dix groupes de travail sectoriels, est chargé de l'agenda énergétique de l'APEC; il est aidé dans par cinq Groupes d'experts. Le plan de travail du GTE est basé sur le Programme d'action en matière d'énergie, adopté par l'Agenda d'Action d'Osaka, ainsi que sur les décisions prises par les leaders de l'APEC, les ministres du commerce ou de l'énergie. D'un point de vue plus général, il met en pratique les Principes non obligatoires de politique énergétique agréés par le GTE en 1994 et acceptés par les Ministres de l'énergie de l'APEC lors de leur réunion inaugurale de 1996.

Les Etats-Unis sont le pays le plus susceptible de proposer des initiatives pour inclure de nouvelles normes sur les politiques énergétiques et le commerce international. C'est pourquoi le troisième chapitre de l'étude de la CNUCED traite de la politique énergétique de ce pays.

L'énergie occupe une place très particulière dans la politique économique extérieure des Etats-Unis; jusqu'à présent certains aspects importants ont été isolés des principales tendances des accords commerciaux multilatéraux. Bien que les négociateurs des Etats-Unis espèrent désormais négocier des accords multilatéraux et régionaux ayant des implications sur les biens et les services en matière d'énergie, leurs objectifs dans ces négociations sont limités. Ils se compliquent à cause des

demandes parfois complémentaires et parfois contradictoires de trois secteurs différents de la politique nationale : l'économie (qui comprend aussi bien la promotion des exportations que l'accès aux matières premières), la sécurité (les Etats-Unis ont besoin d'approvisionnements fiables en biens stratégiques mais sont également en conflit avec certains pays pétroliers), et la protection de l'environnement. Dans leurs efforts pour équilibrer ces objectifs, les Etats-Unis essaient de préserver leur capacité d'imposer des restrictions sur les importations pour des raisons de sécurité ou de protection de l'environnement, tout en soutenant leurs exportations de biens, de services et de capitaux du secteur énergétique. Les Etats-Unis poursuivront certains de leurs objectifs énergétiques lors d'un nouveau cycle de négociations multilatérales, mais les engagements pris dans ce cadre ne seront ni absolus ni exclusifs.

La politique des Etats-Unis en matière de commerce énergétique a toujours été en relation avec la tension entre sécurité et économie. Compte tenu du rôle particulier du secteur énergétique du point de vue de la sécurité nationale, ce secteur est réfractaire à toute intégration totale dans les normes et les disciplines du régime de commerce global. Pour les Etats-Unis, la « sécurité énergétique » suscite trois considérations différentes : le besoin de maintenir un accès sûr à un produit de base stratégiquement vital, l'influence pouvant être exercée par les producteurs de pétrole, le pouvoir que la richesse pétrolière peut apporter à des Etats actuellement ou potentiellement hostiles.

Les objectifs économiques et de sécurité ne sont pas toujours en contradiction. En fait, ces deux volets des objectifs des Etats-Unis sont en accord avec un point essentiel : les Etats-Unis ont intérêt à encourager de multiples sources de production d'énergie dans le monde afin de diversifier le portefeuille global par produit et par région. Les objectifs de sécurité sont ainsi réalisés en évitant une dépendance excessive par rapport à un pays ou une région, tout en réalisant les objectifs économiques grâce à la création de nouvelles opportunités d'exportation de biens, de services et de capitaux. En général, les objectifs économiques et de sécurité coïncident quand il s'agit d'exportations, mais peuvent être contradictoires quand il s'agit d'importations d'énergie. Les Etats-Unis ont intérêt, du point de vue économique, à maintenir un accès relativement ouvert à l'importation d'énergie, mais les implications de ces importations du point de vue de la sécurité sont plus complexes. L'un des principes de la politique des Etats-Unis demeure le fait que le pays doit avoir la capacité de restreindre les importations d'énergie quand cela est nécessaire pour des raisons de sécurité nationale.

La conception de la sécurité énergétique des Etats-Unis se base dans une large mesure sur la proximité : les sources géographiquement les plus proches sont considérées comme les plus fiables ; de ce fait, elles reçoivent la plus grande attention, le traitement le plus favorable, et la négociation des disciplines les plus strictes. On peut percevoir une série de cercles plus ou moins concentriques de sécurité énergétique, où les sources sont plus susceptibles d'être interrompues au fur et à mesure que l'on s'éloigne du centre. Dans le commerce du pétrole, le premier cercle comprend le Canada et le Mexique, qui assurent un quart des importations de pétrole brut des Etats-Unis. Le deuxième cercle comprend les producteurs du reste de l'hémisphère occidental. La fiabilité de ces sources, telle qu'elle est perçue, diminue à mesure que l'on s'écarte de ces fournisseurs vers d'autres cercles. Ce n'est par hasard si ces cercles correspondent, en général, aux accords commerciaux que les Etats-Unis ont négociés ou sont en train de négocier.

La nature stratégiquement vitale de l'énergie, du pétrole en particulier, a provoqué, à plusieurs reprises, l'imposition de restrictions aux importations de la part

des Etats-Unis. Ces restrictions, qui ont été tour à tour imposées sur une base globale ou en fonction de certains pays, tombent dans l'une des plus importantes « failles » juridique du GATT. Si elles étaient contestées, les Etats-Unis pourraient justifier ces restrictions par l'exception relative à la « sécurité nationale » (article XXI du GATT). La question reste cependant de savoir jusqu'à quel point les Etats-Unis voudraient appliquer la discipline plus stricte des normes de l'ALENA aux exceptions de sécurité nationale du GATT/OMC, qui, jusqu'à présent, ont été invoquées d'une façon assez vague par les pays.

Il n'en reste pas moins que l'énergie est un secteur économique de grande importance, où les Etats-Unis ne peuvent se permettre de laisser passer des opportunités d'exportation. Bien que le pays soit souvent perçu comme un importateur net d'énergie, sa dépendance vis-à-vis de sources étrangères d'hydrocarbures est compensée par son statut d'exportateur de biens, de services et de capital utilisé dans la production d'énergie.

Les objectifs des Etats-Unis en matière de promotion d'exportation concernent d'abord les pays en développement. Principalement en raison du plus grand potentiel d'offre et de demande d'énergie que représente ces pays. La croissance économique elle-même produit, *ceteris paribus*, plus de demande d'énergie dans un pays en développement que dans un pays industrialisé, offrant ainsi davantage d'opportunités de commerce et d'investissement.

Dans le cadre de la politique commerciale contemporaine, les considérations environnementales sont parmi les plus importantes. C'est dans le secteur de l'énergie et des secteurs concernés, souvent identifiés comme les principaux responsables de dommages à l'environnement (marées noires, réchauffement climatique et risque de catastrophes nucléaires) que c'est le plus évident. Le GATT et l'OMC ont abordé ce sujet à travers le cas de résolution de différends qui sont connus, et il est possible que les lois sur l'environnement des Etats Unis fassent l'objet de règlement différends à l'OMC dans le future.

Comme mentionné précédemment, l'ALENA se base sur ce que l'on a parfois qualifié « d'approche GATT-plus ». Il s'agit maintenant de savoir si l'ALENA servira de modèle aux accords avec d'autres pays exportateurs d'énergie dans l'hémisphère occidental ou si les Etats-Unis vont adopter une approche plus prudente vis-à-vis des pays géographiquement et politiquement plus éloignés. Les négociations peuvent apporter plus de disciplines dans ce secteur, en donnant aux pays membres du projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) certains avantages en termes d'accès aux marchés, mais en limitant la portée des politiques destinées à utiliser l'énergie en tant qu'instrument de développement. Il y a toutefois des raisons de douter que d'autres pays exportateurs d'énergie des Amériques obtiennent le même statut dans la politique des Etats-Unis que ses deux voisins immédiats.

Les clauses sur le commerce en matière d'énergie de l'APEC sont probablement plus souples que celles de la Zone de libre-échange des Amériques. Les pays de l'APEC ont des excédents exportables d'énergie en quantité plus limitées. Jusqu'à présent les négociations réalisées au sein de l'APEC ont surtout visé des accords non-discriminatoires qui seront globalisés dans l'OMC plutôt que des accords discriminatoires dans le cadre d'une zone de libre échange.

Un certain nombre de biens est actuellement soumis à des initiatives de libéralisation dans l'APEC qui sont destinées à être complétés dans le cadre de l'OMC. La liste de biens de l'APEC ne comprend pas le pétrole brut et les dérivés, ni d'autres produits relevant d'une définition acceptable d' « énergie ». Les négociateurs

des Etats-Unis s'intéressent, en premier lieu, à la réduction des tarifs établies par les autres pays sur les produits du secteur de l'énergie et aux barrières au commerce de services d'énergie, afin de créer de nouvelles opportunités pour les entreprises et les investisseurs américains. Pour les Etats-Unis, les services énergétiques font parties des priorités de la libéralisation dans les négociations qui sont menées dans le cadre de l'AGCS depuis janvier 2000.

Aux Etats-Unis les droits de douane sur le pétrole brut sont très bas mais ne sont pas consolidés. En d'autres termes, aucune garantie juridique n'assure que ces droits resteront à ce niveau ; les Etats-Unis pourraient imposer des droits de douane beaucoup plus élevés sans violer les droits des exportateurs de pétrole dans le cadre de l'OMC. Dans le domaine des droits de douane, le Canada et le Mexique ont une position plus avantageuse que d'autres exportateurs de pétrole puisqu'ils bénéficient d'accès libre pour les matières premières comme pour les produits raffinés. Bien que leur accès libre au marché du pétrole brut des Etats-Unis ne leur offre qu'une petite marge de préférence, ces droits sont juridiquement protégés par les obligations du traité de l'ALENA. D'autres exportateurs, en revanche sont confrontés à la menace, même hypothétique d'une augmentation des droits de douane. A cet égard, le scénario le plus vraisemblable reste celui d'un recours au concept de sécurité nationale, bien qu'il soit aussi possible que la prochaine administration envisage l'imposition de taxes sur les importations de pétrole soit pour augmenter le revenu, soit pour décourager la consommation d'hydrocarbures.

Bien que l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) ait introduit les services dans le régime de l'OMC, il a permis aux pays d'établir des exceptions dans des secteurs spécifiques. La grande majorité de l'industrie mondiale des services d'énergie n'est pas couverte par les obligations spécifiques de l'AGCS. Actuellement, les Etats-Unis sont en train de préparer le nouveau cycle de négociations sur les services. Les négociateurs des Etats-Unis ont montré le plus grand intérêt à l'égard de certains secteurs particulièrement importants dans le domaine de l'énergie, tels que les services d'ingénierie et d'environnement.

Les lois sur le dumping et les droits compensatoires sont une source permanente de tensions entre les Etats-Unis et ses partenaires commerciaux. Auparavant, dans le secteur de l'énergie, cette question n'avait guère d'importance. Cette situation a failli changer suite aux pétitions introduites en 1999 par un groupe régional de producteurs de pétrole indépendants. Si le Département du commerce et la Commission du commerce international des Etats-Unis avait accepté les pétitions contre le Venezuela, le Mexique, l'Iraq et l'Arabie Saoudite, des tarifs entre 33 et 170 % auraient pu être appliqués aux importations de pétrole. Ce cas n'a pas dépassé la première condition formelle par laquelle le Département du commerce a déterminé que les requérants n'avaient pas l'intérêt nécessaire pour soumettre les pétitions.

Certains aspects relatifs à l'énergie des lois de défense commerciale pourraient être inclus dans les négociations de l'OMC et de la Zone de libre échange des Amériques. L'un de ces aspects a trait à l'argument selon lequel les restrictions à l'exportation de produits de base constituent en aval une sorte de subventions pour les produits. Selon la législation et la politique des Etats-Unis, les restrictions à l'exportation de produits de base peuvent être considérées comme une subvention indirecte à l'exportation pour les biens produits avec ces matériaux. Cette doctrine, souvent qualifiée de « différenciation des prix » ou de « subventions aux ressources naturelles », a été invoquée dans des cas aussi différents que les produits pétrochimiques mexicains (où les bas prix du pétrole national ont été accusés de subventionner les producteurs de produits dérivés du charbon), les produits en cuir d'Argentine (où une interdiction à l'exportation de peaux a été accusée de

subventionner l'industrie des produits en cuir), et le bois de charpente canadien (où les mesures concernant les prix appliquées par les autorités provinciales étaient accusées de représenter une subvention pour les producteurs nationaux de bois de charpente tendre). Ce genre d'actions pourraient être remises en question à l'OMC.

Le secteur pétrolier continue d'être l'un des secteurs clé des investissements des Etats-Unis à l'étranger, ainsi que des investissements directs étrangers aux Etats-Unis. Le pétrole représente les deux tiers des investissements des Etats-Unis en Afrique, plus d'un quart des investissements au Moyen Orient, et une proportion importante au Canada, en Asie et en Europe. Dans le cadre de ces statistiques, l'Amérique latine fait figure d'exception, car les projets pétroliers représentent moins de dix pour cent du total des investissements des Etats-Unis. Dans la mesure où elles sont fiables, ces données indiquent que l'initiative d'une Zone de libre échange des Amériques - si elle va de pair avec des privatisations et la libéralisation des investissements - pourrait offrir de nouvelles opportunités importantes pour le capital des Etats-Unis dans la région.

Les Etats-Unis encouragent la privatisation des entreprises publiques et l'expansion des opportunités pour les investisseurs étrangers dans les différentes étapes de l'exploration pétrolière, l'extraction, la raffinerie. Comme on l'a noté auparavant, l'UE, le Japon et plusieurs autres pays ont proposé que les normes multilatérales sur l'investissement soient négociées à l'OMC. Les Etats-Unis n'ont pas indiqué s'ils appuient cette approche. Cependant, dans le cadre du projet de la Zone de libre échange des Amériques, le groupe de travail sur l'investissement est en train d'examiner les questions relatives au traitement national, au statut de la nation la plus favorisée, à l'expropriation, au rapatriement des revenus, et au règlement des différends. Les négociateurs des Etats-Unis ont également agi conformément à leurs objectifs à travers les traités bilatéraux sur l'investissement, en signant 45 de ces traités depuis le début des années 80. Tous ces traités ont été conclus avec les pays en développement et des économies en transition, y compris des pays exportateurs comme l'Equateur, le Kazakhstan, et Trinité-et-Tobago.