



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
29 septembre 2014
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement
Commission du commerce et du développement
Réunion d'experts pluriannuelle sur le renforcement
d'un environnement économique favorable à tous
les niveaux à l'appui d'un développement
équitable et durable

Deuxième session

Genève, 8-9 décembre 2014

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Vers un système commercial multilatéral favorable à un développement équitable et durable

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

La communauté internationale doit définir le cadre de développement et les objectifs de développement durable pour l'après-2015, dans lesquels le commerce devrait jouer un rôle essentiel de catalyseur. L'expérience montre que les gains d'efficacité tirés de l'intégration commerciale ne permettent pas automatiquement de développer tous les secteurs de l'économie et que ce but peut être atteint seulement si les pouvoirs publics s'y emploient résolument. D'où la nécessité d'adopter des politiques publiques cohérentes et intégrées favorisant la transformation structurelle, aux niveaux macroéconomique et sectoriel, afin de renforcer les capacités de production générales et, partant, de contribuer à une diversification de l'économie, à une modernisation technologique et à la création d'emplois.

Ces nouvelles orientations et priorités doivent être soutenues par un environnement économique favorable, dont un système commercial et financier ouvert, transparent, équitable, non discriminatoire et réglementé demeure une composante essentielle. Malgré des revers répétés, le multilatéralisme reste un bien public mondial qui mérite d'être soutenu et défendu. Le rôle central et la crédibilité du système commercial multilatéral s'érodent à mesure que la gouvernance du commerce mondial se fragmente face à la prolifération des mécanismes régionaux et plurilatéraux. Bien que les participants à la neuvième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (3-6 décembre 2013, Bali, Indonésie) aient adopté un ensemble de décisions, notamment

GE.14-17525 (F) 051114 101114



* 1 4 1 7 5 2 5 *

Merci de recycler



l'Accord sur la facilitation des échanges, les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre les résultats de Bali rendent encore plus incertaine la perspective que les travaux de l'après-Bali mènent à la conclusion du Cycle de Doha. Des efforts devront être accomplis pour que l'ensemble des mécanismes en place, multilatéraux ou autres, permettent d'instaurer des conditions propices au développement durable.

Introduction

1. Dans le mandat de Doha qu'elle a adopté à sa treizième session (Doha, 21-26 avril 2012), la Conférence a reconnu l'importance d'un environnement économique favorable à tous les niveaux à l'appui d'un développement équitable et durable¹. L'examen par les États membres de cette question est particulièrement opportun au moment où la communauté internationale doit définir le cadre de développement et les objectifs de développement durable pour l'après-2015, dans lesquels le commerce devrait jouer un rôle essentiel de catalyseur en promouvant une croissance économique générale, la transformation structurelle et la création d'emplois. Le commerce devrait également contribuer grandement («moyen de mise en œuvre») à la réalisation d'autres objectifs de fond, par exemple, dans les domaines de la pauvreté, de la faim, de la santé, de l'éducation, de l'égalité des sexes, de l'environnement, de l'eau et de l'assainissement, de l'énergie, de la technologie, des inégalités, des établissements humains, des changements climatiques, de la biodiversité, ainsi que de l'avènement de sociétés pacifiques et équitables².

2. L'adoption de politiques nationales positives ainsi que l'instauration d'un environnement économique favorable seront des facteurs essentiels pour concrétiser la contribution du commerce à un développement équitable et durable. Un système commercial multilatéral ouvert, transparent, équitable, non discriminatoire et réglementé fait partie intégrante d'un environnement économique favorable. Malgré des revers répétés, le multilatéralisme reste un bien public qui mérite d'être soutenu et défendu, et continue de représenter la meilleure garantie contre le protectionnisme et la discrimination pour l'ensemble des pays. Les difficultés à conclure les négociations du Cycle de Doha soulignent la nécessité de rechercher de nouveaux moyens de promouvoir un consensus multilatéral. L'intégration réelle des pays en développement dans le système commercial multilatéral reste une priorité et il faudrait trouver les meilleurs moyens d'atteindre cet objectif.

3. L'architecture et les instruments actuels du système commercial multilatéral, et, plus largement, le système commercial international, doivent être examinés avec attention afin de déterminer quelles adaptations sont nécessaires pour mieux faire face à des réalités économiques et à des priorités de développement qui évoluent rapidement au vingt et unième siècle. Cela est d'autant plus important que le système commercial multilatéral s'est profondément transformé sous l'effet d'une fragmentation de la production, d'une multipolarisation et d'une régionalisation, s'accompagnant d'une intégration plus ou moins rapide selon les pays. Il faut donc tenir compte des processus en cours dans l'examen d'un environnement favorable. Les mesures adoptées aux niveaux national et international afin d'instaurer un cadre favorable et de renforcer la contribution du commerce à un développement équitable et durable devraient prendre en considération les nouvelles réalités du commerce et du développement au niveau mondial.

4. Afin d'aider les États membres dans leurs débats, la présente note donne un aperçu de l'évolution récente du commerce international. Elle aborde les tendances récentes et les questions d'actualité du système commercial multilatéral, ainsi que les incidences systémiques et la contribution au développement d'initiatives d'intégration régionale de plus en plus prépondérantes, et examine les moyens de promouvoir un système commercial multilatéral favorable, en accordant une attention particulière aux questions nouvelles et récentes en matière de commerce et de développement.

¹ TD/500/Add.1.

² Introduction and proposed goals and targets on sustainable development for the post-2015 development agenda, 2 juin 2014 (<http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4528zerodraft12OWG.pdf>).

I. L'évolution du commerce et du développement

5. Le commerce joue un rôle moteur dans la croissance et le développement sous certaines conditions. Il permet de surmonter les obstacles liés à l'étroitesse du marché intérieur en donnant accès à des marchés extérieurs plus vastes, ce qui permet de mieux exploiter les ressources productives afin de favoriser la transformation structurelle. Au cours des dernières décennies, le commerce international a subi une multitude de transformations qui ont porté sur son volume, sa structure et son évolution. En outre, les modalités de contribution du commerce à l'économie ont également changé. Ces transformations offrent des chances à saisir et créent des difficultés à surmonter en vue de trouver une nouvelle voie de croissance qui permette de réaliser les impératifs d'un développement équitable et durable après 2015.

6. Le volume du commerce mondial de biens et de services a été multiplié par cinq entre 1990 et 2013. Un moteur important a été le dynamisme de la demande d'importations dans les grands pays en développement. Depuis 2002, le commerce a régulièrement crû plus vite que le produit intérieur brut (PIB) chaque année, à l'exception notable de 2009. En outre, la part des exportations dans le PIB des pays en développement est passée de 25 % en 1990 à 41 % en 2008 avant de redescendre à 37 % en 2012, ce qui signifie qu'une proportion croissante du revenu national provient de l'étranger. L'augmentation du commerce s'est accompagnée d'une hausse du revenu réel par habitant. Le revenu par habitant a augmenté plus vite dans les années 2000 qu'au cours des précédentes décennies dans la plupart des régions en développement (tableau 1).

Tableau 1

Taux de croissance moyen du produit intérieur brut réel par habitant, 1970-2012

	1970-1980	1980-1989	1990-2000	2000-2005	2005-2012
Monde	1,87	1,45	1,43	1,68	0,87
Pays en développement	3,43	1,29	3,12	3,90	4,39
Pays en transition	4,03	2,46	[4,87]	6,73	3,00
Pays développés	2,60	2,64	2,01	1,53	0,11
Afrique en développement	1,53	[0,96]	0,06	2,79	1,72
Amérique en développement	3,49	[0,31]	1,41	1,22	2,34
Asie en développement	3,88	3,18	4,65	5,33	5,65
Pays les moins avancés	[0,45]	[0,10]	0,83	4,20	3,69

Source: UNCTADStat.

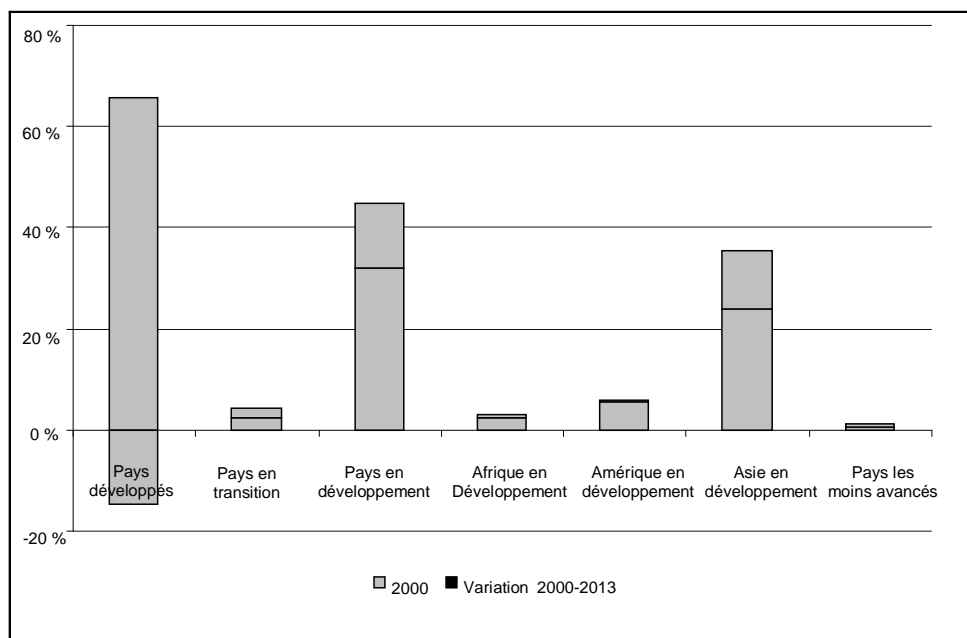
7. Cette évolution mondiale est principalement due à la participation accrue des pays en développement au commerce mondial, dont la part dans les exportations mondiales de marchandises est passée de 24 % en 1990 à 45 % en 2013 (fig. 1). L'Asie à elle seule a représenté 36 % des exportations mondiales et la Chine, par exemple, est devenue le plus grand exportateur mondial en 2009; son économie devrait bientôt peser plus lourd que celle des États-Unis d'Amérique en matière de pouvoir d'achat. Il reste que les résultats commerciaux varient grandement en fonction des pays, ce qui a donné naissance à une économie mondiale multipolaire. Une poignée de pays jouent un rôle prépondérant dans les échanges, les 20 premiers exportateurs, provenant essentiellement de régions développées et d'Asie, représentant 70 % des exportations mondiales. Si 75 pays en développement ont enregistré une augmentation annuelle moyenne de leurs exportations supérieure à 10 % entre 2000 et 2012, cinq pays ont vu leurs exportations se contracter et 60 ont enregistré un

déficit persistant de la balance des paiements courants, ce qui les a mis dans une situation intrinsèquement défavorable à la poursuite d'une politique de croissance tirée par les exportations.

Figure 1

Part des pays en développement dans les exportations totales de marchandises par région, 2000 et 2013

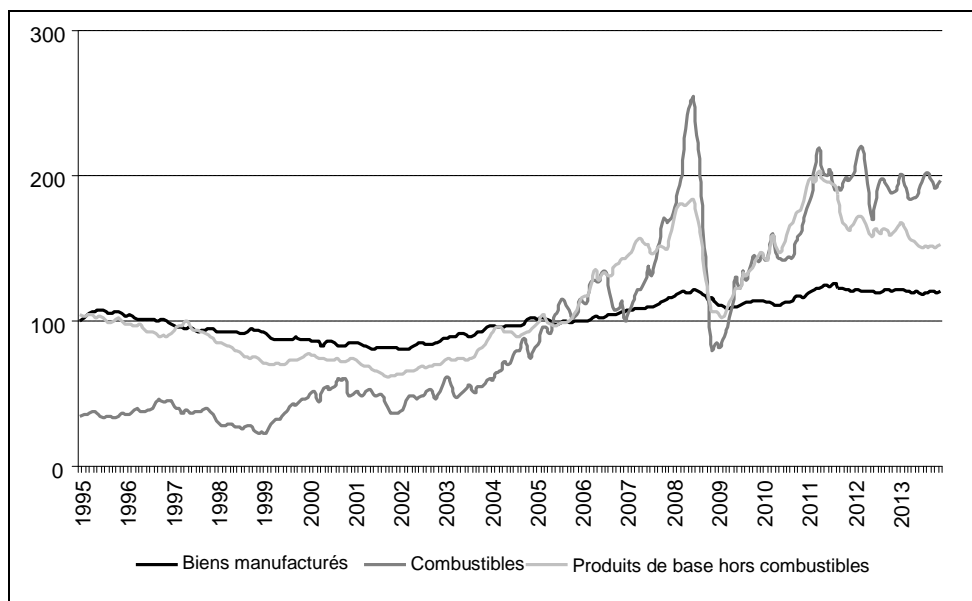
(En pourcentage)



Source: UNCTADStat.

8. La hausse des prix des produits de base enregistrée avant et après la crise financière a contribué à la croissance du commerce mondial en valeur nominale et à l'amélioration des termes de l'échange pour les exportateurs de ces produits (fig. 2). Les recettes à l'exportation des pays exportateurs de pétrole ont augmenté de 16 % entre 2002 et 2013, et celle des exportateurs de produits minéraux hors combustibles de 13 %. De nombreux exportateurs de produits de base non diversifiés, tels que les pays les moins avancés (PMA), les pays d'Afrique subsaharienne et, dans une moindre mesure, certains pays d'Amérique latine et d'Asie occidentale, ont continué de jouer un rôle essentiellement marginal dans le commerce mondial, leur économie étant vulnérable à des retournements de prix et à l'instabilité des prix à court terme. Le prix élevé des produits de base a accentué le processus traditionnel de spécialisation et a découragé la diversification (déindustrialisation). La flambée des prix des denrées alimentaires survenue en 2007-2008 a exacerbé les inquiétudes en matière de sécurité alimentaire, de nombreux exportateurs de produits de base agricoles étant de plus spécialisés dans les cultures d'exportation et important des denrées alimentaires de base pour la consommation intérieure. En 2012, seules 4 des 13 régions de pays en développement avaient une balance commerciale positive dans les produits alimentaires de base.

Figure 2
Indice des prix de certains produits de base, 1995-2013
 (2005 = 100)

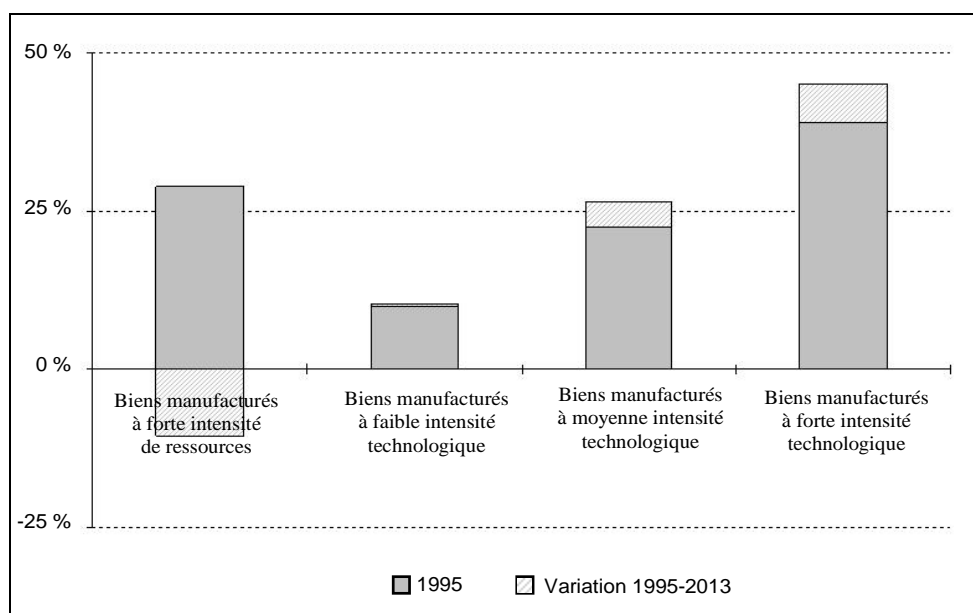


Source: CPB Netherlands Bureau For Economic Policy Analysis.

9. Les dernières décennies ont été caractérisées par l'expansion dynamique du commerce mondial, sous l'effet du progrès technique, de la diminution des coûts commerciaux, de la libéralisation du commerce en général et de l'essor des chaînes de valeur mondiales (CVM). L'expansion rapide des exportations des pays en développement a été soutenue par le rôle croissant qu'ont joué les biens manufacturés depuis la fin des années 1990, sous l'effet de l'essor des échanges au sein des chaînes de valeur mondiales qui produisent des biens dans les secteurs de l'électronique et de l'automobile. La part des biens manufacturés dans les exportations hors combustibles s'est établie en moyenne à 83 % entre 2000 et 2008 pour les pays en développement et le degré d'intensité technologique a fortement augmenté (fig. 3). Une grande partie des échanges réalisés au sein des CVM sont intrasectoriels et intrarégionaux. Leur essor est aussi dû à la circulation internationale des capitaux, des technologies et des compétences. Selon les estimations de la CNUCED, 80 % du commerce mondial est le fait de sociétés transnationales et un tiers est constitué par le commerce intragroupe³.

³ CNUCED, 2013, *World Investment Report 2013: Global Value Chains – Investment and Trade for Development* (New York et Genève, publication des Nations Unies) et CNUCED, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs – An Action Plan* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

Figure 3
Variation de la part des catégories de produits dans les exportations de biens manufacturés des pays en développement en fonction de l'intensité technologique, 1995 et 2012
 (En pourcentage)



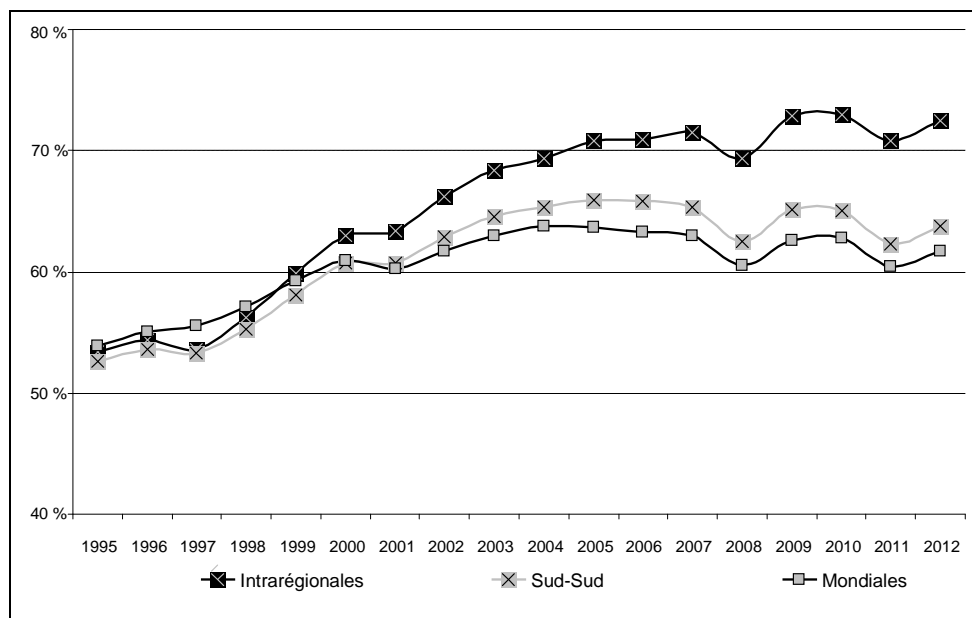
Source: UNCTADStat.

10. Une caractéristique importante du commerce des CVM est que des importations de biens intermédiaires sont nécessaires pour l'exportation de biens transformés ou de biens de consommation. Les biens intermédiaires ont représenté 55 % du commerce mondial en 2012. Si l'on mesure la valeur ajoutée, la valeur ajoutée locale a représenté 68 % de la valeur brute des exportations dans les 25 premiers pays exportateurs en 2010, les 32 % restants provenant d'autres pays. Les CVM ont aussi permis à des pays de se spécialiser dans des tâches précises exécutées dans un segment donné de production (spécialisation verticale), plutôt que dans des secteurs entiers, ouvrant ainsi la possibilité à une industrialisation rapide à un coût moindre. Bien que certains pays en aient profité, l'industrialisation a souvent été superficielle, lorsque le pays s'était spécialisé dans des activités à faible intensité de qualifications qui ne lui donnaient pas la possibilité de monter en gamme. La part de la valeur ajoutée varie au sein de la chaîne de valeur et de certains segments: les services – recherche-développement, ingénierie, conception de produits et commercialisation – créent souvent davantage de valeur ajoutée que d'autres secteurs (par exemple, assemblage). Ces expériences contrastées soulignent la nécessité de moderniser les capacités productives afin de proposer des produits plus élaborés, en particulier dans les services.

11. La croissance dynamique du commerce Sud-Sud, en particulier du commerce intrarégional, est en grande partie due à l'essor des échanges des CVM. Le commerce Sud-Sud a représenté 57 % des exportations des pays en développement en 2012, contre 40 % seulement en 2000, et un quart des exportations mondiales. Il a augmenté plus vite que les exportations totales dans tous les pays en développement entre 2000 et 2012. En Asie, qui représente 84 % du commerce Sud-Sud total, la moitié des exportations Sud-Sud sont intrarégionales et sont généralement caractérisées par une plus forte intensité technologique que les autres exportations (fig. 4). La part élevée des importations dans les exportations asiatiques a favorisé le commerce intrarégional et intrasectoriel au sein de la

région, qui est devenu un centre de production important approvisionnant les marchés de consommation, essentiellement dans les pays développés.

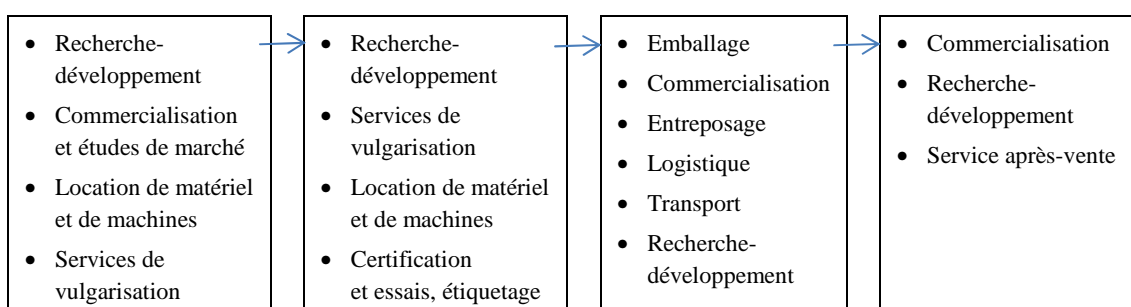
Figure 4
Part des produits de haute technologie dans les exportations totales de l'Asie de l'Est et du Sud-Est, en fonction de la destination des exportations, 1995-2012



Source: UNCTADStat.

12. La prépondérance accrue de l'économie et du commerce des services a joué un rôle dans la croissance soutenue du commerce mondial car le secteur contribue à accroître l'efficacité et la compétitivité dans d'autres secteurs, notamment dans le secteur manufacturier et dans l'agriculture (fig. 5).

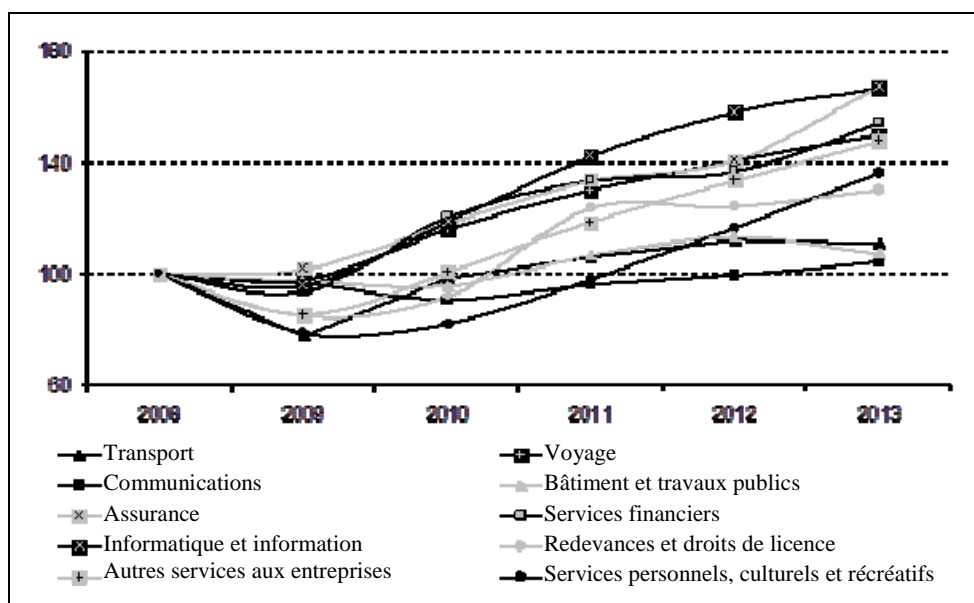
Figure 5
Services spécialisés associés à la production agricole à différentes étapes de la chaîne de valeur



Source: N. Oddone et R. Padilla Pérez, 2004, El mejoramiento de las cadenas de valor a través de los servicios profesionales y de soporte, Centre International pour le commerce et le développement durable, *Puentes*, Vol. 15, n° 3.

13. En 2012, les services représentaient 14 % des exportations totales de biens et de services des pays en développement et 51 % de leur PIB. De 2000 à 2013, leur part des exportations mondiales de services a augmenté, passant de 23 à 30 %, en particulier dans le bâtiment et les travaux publics et dans l'informatique et les services d'information (fig. 6).

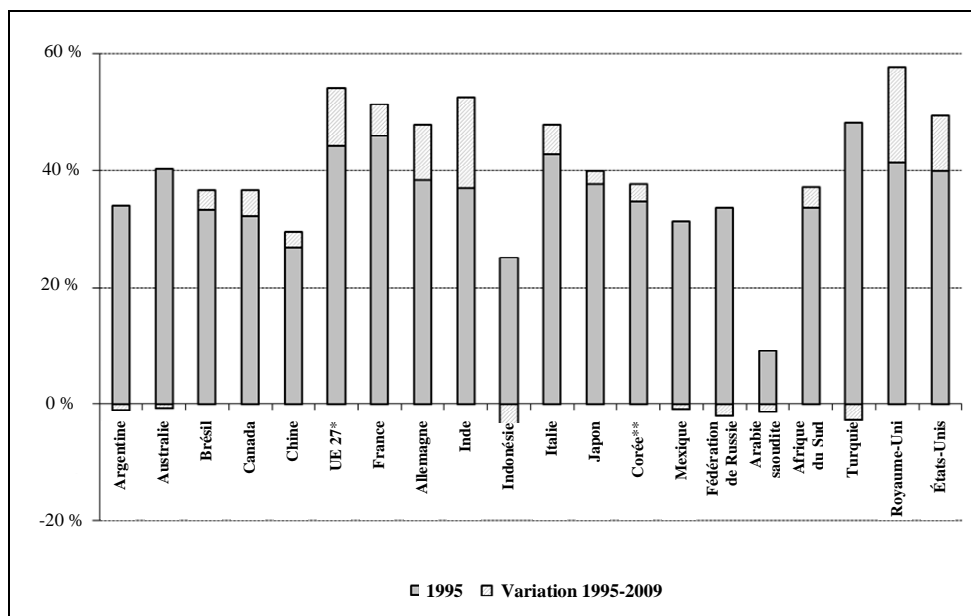
Figure 6
**Évolution des exportations de services des pays en développement
 par secteur, 2008-2013**
 (2008 = 100)



Source: UNCTADStat.

14. Les activités de services jouent un rôle central dans les échanges des CVM car de nombreux services – services financiers, technologies de l’information et de la communication (TIC), logistique et infrastructure – sont incorporés dans la valeur brute des produits exportés en tant qu’intrants et représentent souvent une part considérable de la valeur ajoutée (fig. 7). Si l’on regarde le commerce et la valeur ajoutée, les services représentaient 45 % de la valeur des exportations mondiales de marchandises en 2009. Les exportations de services aux entreprises et de services de TIC exportables ont dépassé celles des autres services. Ces secteurs modernes affichent de fortes économies d’échelle et externalités tout en absorbant une main-d’œuvre très qualifiée.

Figure 7
Valeur ajoutée des services dans les exportations brutes
 (En pourcentage)



Source: UNCTAD, à partir de la base de données *Trade in Value Added* de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – OMC, mai 2013.

Note: * Union européenne; ** République de Corée.

15. Le commerce des services prend de plus en plus la forme d'investissements étrangers directs (IED). Selon les estimations de la CNUCED, le montant du chiffre d'affaires total des filiales s'établissait à 35 000 milliards de dollars en 2013. Si l'on suppose que la moitié de ce montant correspond à des services, le commerce des filiales étrangères pourrait être de l'ordre de 17 000 milliards de dollars, trois fois plus que le total des exportations mondiales de services. En effet, l'IED est de plus en plus axé sur le secteur des services. Plus de 70 % du total des investissements directs à l'étranger (1 500 milliards de dollars en 2010-2012) concernait des activités de services. La part des pays en développement dans le total des investissements directs à l'étranger réalisés dans les services est encore faible, soit 10 %, mais elle a considérablement augmenté entre 1990 et 1992 (0,4 %). Le commerce des services passe aussi par le mouvement transfrontière de personnes prestataires de services (mode 4). Le mode 4 est particulièrement important dans la prestation de services professionnels et de services aux entreprises. On assiste à une hausse constante du montant total des envois de fonds. En 2013, les pays en développement ont reçu 404 milliards de dollars de fonds, sur un total de 542 milliards de dollars⁴. L'économie et le commerce des services méritent une attention particulière en vue de promouvoir la compétitivité et la diversification.

⁴ Banque mondiale, 2014, *Migration and remittances: Recent developments and outlook*, Migration and Development Brief n° 22.

Encadré 1

Encadré 1**Envois de fonds et intégration financière**

L'intégration financière revêt une grande importance pour les pays en développement, en particulier dans le cadre des objectifs de développement durable. Les envois de fonds peuvent grandement contribuer au développement social⁵. La bonne utilisation des services financiers – grâce à une plus grande intégration financière, à un accès universel aux services de base et à une formation financière – peut contribuer à exploiter ce potentiel. L'un des objectifs de développement durable en cours d'examen est la réduction à 5 %, voire moins, des frais de transaction liés aux envois de fonds des travailleurs migrants d'ici à 2030, car le coût élevé des transferts de fonds a souvent restreint les flux et la sous-utilisation des services financiers les a rendus moins productifs. On estime qu'une réduction de 5 % des coûts de ces transferts pourrait entraîner une économie de 15 000 milliards de dollars. Le recours combiné au réseau bancaire, au réseau postal et au réseau de télécommunication, et une interopérabilité accrue, notamment grâce aux transferts monétaires mobiles, contribuent à abaisser les coûts en permettant d'atteindre plus facilement les bénéficiaires à faible revenu dans les zones éloignées. Il est important de disposer de multiples mécanismes afin de promouvoir la concurrence, d'encourager le recours à des mécanismes efficaces d'envois de fonds et d'institutionnaliser les mécanismes informels et l'investissement productif.

16. De nombreux pays continuent de rencontrer des difficultés à parvenir à une croissance économique équitable et durable dont les bienfaits sont répartis équitablement entre les différentes couches de la population. Le taux de chômage reste élevé, soit 6 % environ, le nombre de chômeurs s'établissant à 200 millions environ, soit 30 millions de plus que pendant la période précédant la crise financière mondiale. Le taux moyen de chômage dans les pays développés en particulier a fortement augmenté, atteignant 8,5 % en 2013 contre 5,8 % en 2007, surtout chez les jeunes et les chômeurs de longue durée. Au niveau mondial, les inégalités de revenu se sont accrues. Au cours des trois dernières décennies, la part du montant total des revenus du travail dans le PIB mondial a diminué, passant de plus de 60 % en 1980 à quelque 54 % en 2011⁶. Le taux élevé de l'emploi informel (40 à 50 %) reste très préoccupant dans les pays en développement et le taux de pauvreté est encore élevé dans les pays à faible revenu, soit plus de 45 %⁷.

17. En outre, l'évolution récente du commerce n'inspire aucun motif de réjouissance. Le commerce n'a pas retrouvé la croissance rapide qui le caractérisait pendant la période précédant la crise financière mondiale. En 2013, le commerce international de biens et de services a enregistré une augmentation modérée de 2,2 % (fig. 8). Ce taux de croissance est inférieur au taux moyen enregistré entre 2000 et 2013, et l'un des plus faibles depuis 2002⁸. Cette faible croissance du commerce traduit une stagnation persistante de la demande d'importations dans l'économie mondiale. Si le commerce mondial a généralement crû

⁵ CNUCED, 2014, Impact de l'accès aux services financiers, notamment concernant l'incidence des envois de fonds sur le développement: émancipation économique des femmes et des jeunes, TD/B/C.I/EM.6/2, 3 septembre.

⁶ CNUCED, 2013, *Rapport sur le commerce et le développement, 2013* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

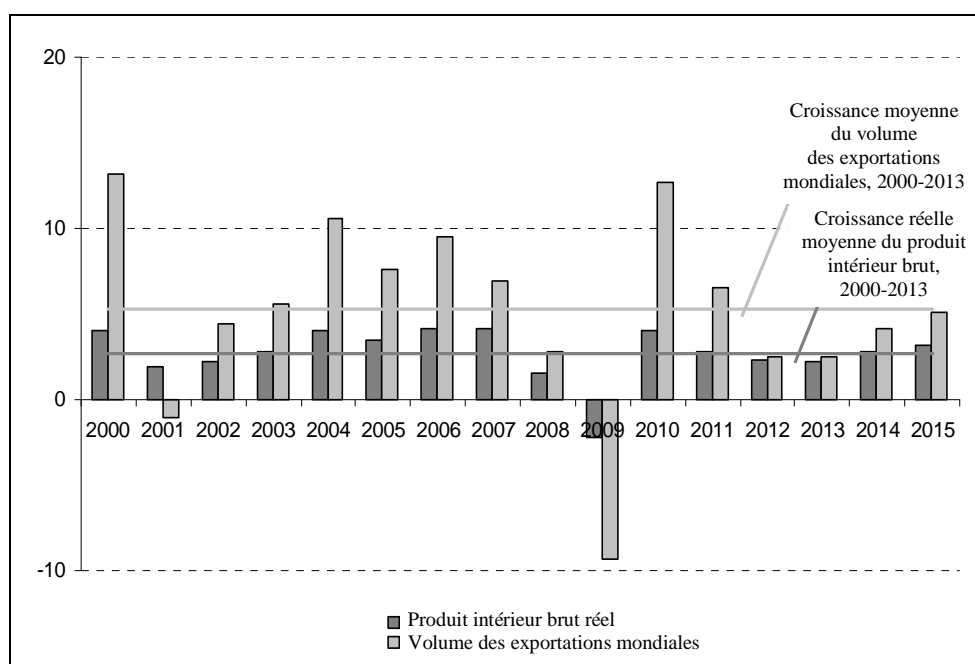
⁷ Organisation internationale du Travail, 2014, *Rapport sur le travail dans le monde 2014: un développement riche en emplois* (Genève).

⁸ Département des affaires économiques et sociales, 2014, *Situation et perspectives de l'économie mondiale 2014 et Update as of mid-2014* (New York, publication des Nations Unies).

deux fois plus vite que le PIB depuis les années 1990, il a augmenté pratiquement au même rythme que le PIB pour la deuxième année consécutive en 2013. Il faudrait être plus attentif à cette perte d'élasticité du PIB par rapport au commerce pour savoir si celle-ci est due à des changements structurels dans le couple commerce-développement ou est simplement de nature cyclique.

Figure 8

Variation annuelle du produit intérieur brut réel et des exportations mondiales 2000 et 2015



Source: Département des affaires économiques et sociales.

18. Il ressort des tendances décrites dans la figure 8 que les gains d'efficacité découlant de l'intégration commerciale ne se traduisent pas automatiquement par un développement général et que le lien entre ces deux variables reste à établir. D'où la nécessité d'adopter des politiques publiques cohérentes et intégrées favorisant la transformation structurelle, aux niveaux macroéconomique et sectoriel, afin de renforcer les capacités de production générales et, partant, de contribuer à une diversification de l'économie, à une modernisation technologique et à la création d'emplois. Il est important que ces nouvelles orientations et priorités soient soutenues par un environnement économique favorable.

II. Les négociations commerciales multilatérales

19. Le Cycle de Doha a été lancé en 2001 sur la base d'un programme élargi s'inscrivant dans un engagement unique. Dans le déroulement des négociations, une attention prioritaire a été accordée aux difficultés de mise en œuvre rencontrées par les pays en développement ainsi qu'au traitement spécial et différencié, afin de remédier aux déséquilibres dont il n'avait pas été tenu compte dans le précédent Cycle d'Uruguay, sans oublier les deux programmes incorporés de l'agriculture et des services qui avaient été conservés du précédent cycle. L'intention initiale était de conclure les négociations d'ici à 2004. Les revers répétés et la prépondérance croissante d'autres instances de négociation, telles que les mécanismes régionaux et plurilatéraux, étaient de plus en plus perçus comme des

menaces à la crédibilité du système commercial multilatéral et avaient considérablement accru les enjeux de la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC. Pendant la phase préparatoire de la Conférence, l'objectif avait été d'obtenir des résultats tangibles sur un nombre restreint de questions qui permettraient par la suite de conclure l'ensemble du Cycle de Doha.

20. Les participants à la Conférence ont adopté la Déclaration ministérielle de Bali et un ensemble de décisions énumérées ci-après, appelées résultats de Bali:

- a) Accord sur la facilitation des échanges;
- b) Cinq décisions sur l'agriculture concernant:
 - i) La définition des services de caractère général;
 - ii) La détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire;
 - iii) L'administration des contingents tarifaires;
 - iv) La concurrence à l'exportation;
 - v) Le coton;
- c) Quatre décisions relatives au développement:
 - i) Règles préférentielles d'origine;
 - ii) Mise en œuvre effective de la dérogation concernant les services des PMA;
 - iii) Accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les PMA;
 - iv) Mécanisme de surveillance pour le traitement spécial et différencié.

21. Ces textes ayant été négociés comme faisant partie d'un tout, il a été très difficile de concilier les objectifs et les intérêts des pays au sein de chaque domaine et entre les domaines. Les résultats de Bali étaient surtout importants car ils redonnaient confiance dans le système commercial multilatéral et jetaient les bases d'une réflexion sérieuse sur les modalités des négociations multilatérales. Le fait que le Conseil général de l'OMC n'a pas réussi à adopter le protocole juridique nécessaire à l'entrée en vigueur de l'Accord sur la facilitation des échanges a créé des incertitudes considérables au sujet de la mise en œuvre future des résultats de Bali et de la conclusion du Cycle de Doha.

Facilitation du commerce

22. Les négociations sur la facilitation du commerce visaient à clarifier et à améliorer les disciplines relatives aux procédures douanières relevant des articles V (liberté de transit), VIII (redevances et formalités) et X (publication et application des règlements relatifs au commerce) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. L'enjeu était d'améliorer les procédures douanières afin de faciliter les activités et les services commerciaux, par exemple, le transport, la logistique et les livraisons expresses. L'Accord sur la facilitation des échanges est le premier accord multilatéral contraignant négocié depuis le Cycle d'Uruguay et comporte une quarantaine de dispositions de fond sur les procédures douanières. Des disciplines juridiquement contraignantes ont notamment été incorporées dans certaines des mesures principales visant à faciliter le dédouanement: elles portent notamment sur la décision anticipée, le traitement avant l'arrivée, la mainlevée des marchandises, le contrôle après dédouanement, les opérateurs agréés et les envois accélérés. Une clause de l'effort maximal et des dispositions spéciales ont été appliquées aux mesures qui revêtent une importance particulière pour certains pays, par exemple le recours au guichet unique et l'interdiction proposée de l'inspection avant expédition et des courtiers en

douane. De nombreuses pommes de discorde, telles que l'interdiction de l'authentification par les consulats, la liberté de transit par oléoduc/gazoduc et l'infrastructure fixe pour les hydrocarbures, ainsi que le transport par camion, ont été laissées de côté.

23. La facilitation du commerce devrait déboucher sur des gains comparables à une réduction des droits de douane dans la mesure où la lourdeur des procédures douanières fait augmenter les coûts commerciaux. Selon certaines estimations, si les pays parcouraient la moitié du chemin qui les sépare des meilleures pratiques en matière de facilitation des échanges, le PIB mondial augmenterait de 4,7 %. Il ressort d'autres travaux de recherche se fondant sur les indicateurs de facilitation des échanges de l'OCDE que l'application générale de l'ensemble des mesures prévues dans l'Accord entraînerait une réduction de 10 % des coûts commerciaux dans les pays développés et de 13 à 15,5 % dans les pays en développement. Une réduction des coûts commerciaux mondiaux de 1 % entraînerait une augmentation des revenus mondiaux de plus de 40 milliards de dollars, dont la plus grande partie reviendrait aux pays en développement.

24. Les pays en développement qui n'ont pas adopté les meilleures pratiques internationales et qui ne disposent pas de capacités institutionnelles suffisantes continuent d'être préoccupés par les coûts de mise en œuvre, certaines mesures telles que la gestion des risques étant jugées relativement coûteuses à appliquer, alors que d'autres mesures auxquelles ceux-ci ont largement recours étaient difficiles à supprimer – par exemple, le recours aux courtiers en douane et l'authentification par les consulats. Dans une étude évaluant la mise en œuvre des mesures de facilitation du commerce dans 26 pays en développement, la CNUCED a examiné tous les domaines visés par l'Accord pour constater que les mesures les moins appliquées étaient celles ayant trait à la publication et à la disponibilité des renseignements, à la décision anticipée, à la coopération entre les organismes présents aux frontières, ainsi qu'à la publication et à la consultation préalables⁹.

25. L'Accord contient une forme sans précédent de traitement spécial et différencié pour les pays en développement, qui établit officiellement un lien entre leur capacité de mise en œuvre, l'apport d'un appui au renforcement des capacités ainsi que le calendrier et le niveau des engagements. Les pays en développement ont le droit de désigner eux-mêmes et de mettre en œuvre différentes dispositions selon des calendriers différents. Les engagements sont ainsi divisés en trois catégories, à savoir: les engagements dont la mise en œuvre est immédiate, les engagements à mettre en œuvre au terme d'une période de transition préétablie et les engagements dont la mise en œuvre est conditionnée à l'apport d'un appui au renforcement des capacités et à l'acquisition de la capacité de mise en œuvre. De nombreux pays en développement craignaient principalement que l'appui au renforcement des capacités ne soit pas apporté de manière rapide et efficace car l'Accord n'énonçait aucun engagement contraignant à cet égard. Les efforts déployés récemment ont entraîné la création du mécanisme de l'OMC sur la facilitation des échanges.

26. À l'issue de la Conférence, les membres de l'OMC avaient jusqu'au 31 juillet 2014 pour adopter un protocole qui modifie l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (1994) en incorporant définitivement dans sa structure juridique l'Accord sur la facilitation des échanges, qui serait ensuite ouvert à l'acceptation. À ce propos, les pays en développement se sont inquiétés des incidences de l'adoption anticipée de l'Accord sur la facilitation des échanges sur les autres questions à négocier dans le cadre d'un engagement unique. Ils étaient d'avis que cette adoption anticipée aurait des incidences sur la notion d'engagement unique et affaiblirait leur capacité de négocier des concessions dans d'autres domaines, notamment de trouver une solution permanente pour les questions de sécurité alimentaire dans le secteur de l'agriculture. Ces préoccupations avaient conduit certains

⁹ CNUCED, 2014, *The New Frontier of Competitiveness in Developing Countries: Implementing Trade Facilitation* (Genève, publication des Nations Unies).

pays à envisager d'appliquer l'Accord seulement à titre provisoire ou sous réserve de la conclusion du Cycle d'Uruguay dans son ensemble, ou de l'adoption du protocole visant à accélérer les négociations sur les questions de sécurité alimentaire. Faute de consensus chez les membres de l'OMC à ce sujet, le protocole n'a pas été adopté avant la date limite.

Agriculture

27. Sur fond de hausse des prix des denrées alimentaires, de nombreux pays souffrant d'insécurité alimentaire avaient mis en place des programmes publics de constitution de stocks, tels que l'achat de blé et de riz à des prix administrés subventionnés (supérieurs au marché) auprès d'agriculteurs à faibles revenus et pauvres en ressources, comme cela avait été le cas en Inde. La proposition initiale concernant la sécurité alimentaire visait à ne pas prendre en compte ce soutien des prix dans le champ d'application de la mesure globale du soutien, afin de l'exempter de toute limite quantitative. En l'absence d'accord sur une solution permanente, une solution provisoire a été trouvée lors de la Conférence sous la forme d'une «clause de paix» – exemption de toute contestation juridique dans le cadre des procédures de règlement des différends. Le caractère provisoire de cette clause étant le principal point d'achoppement des négociations, il a été convenu à Bali que les membres de l'OMC devaient entamer des négociations afin de trouver une solution permanente qui serait adoptée d'ici à 2017. Ces travaux en sont encore à un stade préliminaire, de nouvelles propositions ayant été soumises par les différents groupements (par exemple, les États-Unis et le Groupe des 33); les propositions initiales visant à modifier officiellement les dispositions pertinentes de l'OMC ont été réaffirmées par leurs partisans et les autres ont souligné la nécessité d'évaluer l'expérience des pays concernant les questions et les politiques de sécurité alimentaire.

Encadré 2

La sécurité alimentaire dans l'Accord sur l'agriculture

L'Accord de l'OMC sur l'agriculture autorise la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire dans le cadre de la «catégorie verte», qui n'est pas soumise à des engagements de réduction, mais à la condition que «la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur soit pris en compte dans la mesure globale du soutien» (annexe 2, note de bas de page 5 de l'Accord). Étant donné que le prix de référence extérieur a été fixé comme étant le prix moyen d'un produit enregistré pendant la période 1986-1988, pendant laquelle les prix des produits de base étaient faibles, les auteurs des propositions ont jugé cette méthode de calcul inadéquate car celle-ci pouvait gonfler le montant des subventions implicites, en particulier compte tenu des prix élevés des denrées alimentaires enregistrés récemment – et donc des prêts administrés élevés. Étant donné que la plupart des pays en développement n'avaient pas pris d'engagements sur la mesure globale du soutien au cours du Cycle d'Uruguay, et que le seul type de subventions ayant des effets de distorsion sur le commerce auxquelles ils avaient droit était le soutien de minimis – établi à 10 % de la production intérieure pour les pays en développement – il en résultait que la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur devrait rester dans une limite de minimis. Ces pays ont donc estimé que le montant des subventions implicites calculé selon la méthode susmentionnée risquait de dépasser cette limite. Parmi les solutions permanentes envisagées figurent: l'autorisation d'une mesure globale de soutien accrue pour les pays en développement, la non-prise en compte des prix administrés dans le cadre de programmes de détention de stocks dans l'ensemble du soutien des prix et la redéfinition de la méthode de calcul, par exemple, en utilisant une moyenne mobile triennale au lieu d'un prix de référence fixe.

Questions de développement

28. Même si les questions propres aux PMA constituaient un élément central des questions de développement auxquelles il fallait pleinement répondre, les résultats de Bali dans ces domaines apparaissent relativement modestes. L'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent est un objectif international de développement faisant partie intégrante de l'objectif 8 du Millénaire pour le développement, comme cela a été réaffirmé dans le Programme d'action d'Istanbul sous la forme d'un doublement de la part des exportations des PMA d'ici 2020. Dans les résultats de Bali, les membres de l'OMC ont demandé instamment, mais n'ont pas exigé, que l'accès en franchise de droits et sans contingent soit amélioré dans les meilleurs délais d'ici à 2015 par les pays qui n'avaient pas encore élargi cet accès à 97 % des lignes tarifaires. Les résultats sur les règles d'origine préférentielles prennent la forme de directives non contraignantes permettant d'établir des règles d'origine plus simples et plus transparentes. En outre, l'importance de la poursuite de l'assistance technique portant sur la contribution du coton au développement a été réaffirmée, et un mécanisme chargé de surveiller la mise en œuvre des dispositions en vigueur en matière de traitement spécial et différencié a été créé.

29. En ce qui concerne la mise en œuvre de la dérogation dont bénéficient les services des PMA, la décision de Bali a énoncé les modalités de mise en œuvre de l'accès préférentiel aux marchés pour les services et les prestataires de services des PMA visés par ce type de dérogation. Le but de cette dérogation est d'autoriser les pays ne faisant pas partie de la catégorie des pays les moins avancés à déroger aux obligations ayant trait à la clause de la nation la plus favorisée dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), afin d'accorder des préférences pour les services dans le cadre des restrictions à l'accès aux marchés, mais pas le traitement national, qui doit être approuvé. Bien que cette dérogation ait été adoptée en 2011, les membres de l'OMC n'ont pas encore mis en place de préférences pour les services des PMA. Les modalités proposées reposent en grande partie sur l'élaboration par les PMA d'une demande collective définissant les secteurs et les modes présentant un intérêt à l'exportation. Après quoi, le Conseil du commerce des services convoquerait une réunion de haut niveau dans un délai de six mois, afin que les pays développés et les pays en développement en mesure de le faire annoncent l'octroi de préférences pour les services des PMA. Il appartenait aux PMA de recenser les obstacles à l'accès aux marchés de leurs exportations et de demander leur élimination par l'octroi de préférences facilitant les exportations. Le groupe des PMA ayant soumis une demande collective en ce sens en juillet 2014, la convocation de la réunion de haut niveau prévue est devenue d'actualité.

Encadré 3**Demande des pays les moins avancés concernant les services**

La demande collective présentée par les PMA porte sur les restrictions à l'accès aux marchés et au traitement national, ainsi que sur les modes de fourniture dans un large éventail de secteurs. Elle recense certains des obstacles horizontaux et sectoriels les plus contraignants qui entravent les exportations de ces pays, notamment dans les secteurs suivants: voyages et tourisme, banque et assurance, transport et logistique, enseignement et formation, TIC, délocalisation de systèmes de gestion et industrie de la création. Les obstacles entravant le mode 4 sont particulièrement lourds. Il s'agit notamment de la reconnaissance des établissements d'enseignement, des diplômes et des compétences professionnelles existant dans les PMA; du paiement de taxes de transit et autres droits par les touristes voyageant dans ces pays et de l'imposition de droits élevés pour les demandes de visa, de licence et de permis de séjour et de travail; la lourdeur ou le caractère dissuasif des exigences en matière de document requis, de demandes et d'enregistrement; et les retards constatés pour répondre aux demandes de visa.

Perspectives

30. L'incapacité des membres de l'OMC à mettre en application l'Accord sur la facilitation des échanges suscite de nouvelles incertitudes quant à l'avenir des travaux de l'après-Bali dans le cadre du Cycle de Doha. À Bali, les participants étaient déjà conscients que l'ensemble de décisions adopté, certes important, ne pourrait se substituer à la conclusion de l'ensemble du Cycle de Doha. Pour parvenir à cet objectif, les membres de l'OMC devaient établir d'ici à la fin 2014 un programme de travail bien défini portant sur les questions du Cycle de Doha restant à examiner. Ils devaient ainsi accorder la priorité aux questions concernant lesquelles aucun résultat juridiquement contraignant n'avait été obtenu à la Conférence et aux autres questions essentielles pour mener le Cycle à terme, tout en tenant pleinement compte de différentes approches de négociation, qui comprendraient sans doute des approches plurilatérales et sectorielles. Jusqu'ici, les débats ont fait ressortir certains principes fondamentaux énumérés ci-après:

- a) Il est nécessaire d'adopter une approche équilibrée concernant l'agriculture, les services et l'accès aux marchés pour les produits non agricoles;
- b) La contribution au développement est une question centrale;
- c) Il convient de se concentrer sur des objectifs réalisables.

31. Les opinions diffèrent quant à l'opportunité de fonder les travaux futurs sur les projets de modalités de 2008 concernant l'agriculture et l'accès aux marchés pour les produits non agricoles.

32. Pour définir un ensemble équilibré de questions à inscrire dans les travaux de l'après-Bali, il semble important de tenir compte des tendances récentes du commerce et des nouvelles orientations qui ont une incidence sur différents domaines de négociation. Par exemple, le contexte des négociations agricoles a considérablement changé depuis 2008. L'augmentation des prix des produits de base a avivé les inquiétudes au sujet de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance ruraux et a amené de nombreux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires à s'efforcer de garantir l'approvisionnement intérieur en denrées alimentaires grâce à diverses mesures, notamment le soutien de la production, la constitution de stocks publics, les achats internationaux et la protection aux frontières contre les hausses excessives des importations. Les prix élevés et les réformes nationales se sont traduits par un net recul du recours aux mesures de soutien qui faussent les échanges et aux subventions à l'exportation dans les principaux pays concernés, ce qui a abouti, dans certains cas, à un changement de catégorie, suscitant des préoccupations quant à l'effet de distorsion que les subventions de la catégorie verte pourraient avoir sur les échanges.

33. L'incidence relative que les mesures non tarifaires telles que les mesures sanitaires et phytosanitaires et les normes techniques ont sur les exportations des pays en développement a augmenté au fil des ans. Selon les estimations de la CNUCED, l'effet de restriction du commerce découlant de ces mesures est environ deux fois plus élevé que celui provoqué par les droits de douane. Dans le secteur agricole, il est estimé à environ 20 % en moyenne, soit plus du double du tarif douanier moyen (7 %). Le coût de l'application des mesures pèse de façon disproportionnée sur les pays à bas revenus, plusieurs d'entre eux n'ayant pas les capacités nécessaires à cet effet. Cela étant, bien que les droits de douane moyens sur les produits industriels aient diminué dans les années 2000, la protection douanière reste importante dans les secteurs manufacturiers, de nombreux pays cherchant à y renforcer les capacités et la création d'emplois, notamment dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre produisant des biens de consommation.

34. Il est probable que les initiatives plurilatérales et régionales parallèles influent sur le contenu du programme de travail de l'après-Bali. En juillet 2014, 14 pays représentant 86 % du commerce mondial des biens écologiques ont entamé des négociations plurilatérales en vue d'élaborer un accord sur les biens écologiques. L'accord est censé favoriser la croissance verte et le développement durable et donner une impulsion aux efforts visant à mener le Cycle de Doha à terme. Les négociations sont ouvertes à tous les membres de l'OMC. En outre, les résultats, qui seraient étendus sur la base du principe de la nation la plus favorisée, porteraient sur une liste de 54 biens écologiques définis par les pays membres de l'Association de coopération économique Asie-Pacifique en 2012, pour lesquels les droits à l'importation seraient réduits à moins de 5 % d'ici à 2015. Les biens concernés sont notamment les turbines éoliennes, les systèmes de surveillance de la qualité de l'air et les panneaux solaires. Les négociations viseront d'abord à éliminer les droits de douane applicables à des biens écologiques, puis à examiner les obstacles non tarifaires ayant un effet sur les produits et services écologiques.

35. Une autre initiative plurilatérale importante est en préparation. Les négociations menées en vue d'un accord sur le commerce des services, auxquelles participent 23 membres de l'OMC représentant 70 % du commerce mondial des services, visent à aboutir à des mesures de libéralisation globales et ambitieuses fondées sur la libéralisation autonome et préférentielle et l'application horizontale du traitement national à tous les secteurs et modes de fourniture. L'accord devrait s'inspirer de l'approche adoptée pour l'AGCS pour promouvoir la multilatéralisation et la participation de nouveaux membres. La multilatéralisation automatique des résultats sur la base du principe de la nation la plus favorisée est différée jusqu'au moment où le nombre de parties à l'accord aura atteint un seuil critique; il s'agira donc d'un accord préférentiel relevant de l'article V de l'AGCS. Il convient d'évaluer soigneusement les répercussions que l'accord aura, en matière de développement, sur les participants, les non-participants et les négociations multilatérales menées dans le cadre de l'AGCS. De plus, les demandes plurilatérales présentées dans le cadre du Cycle de Doha donnent à penser que les participants à l'accord semblent surtout intéressés par les activités d'exportation vers les pays non participants.

36. Les discussions plurilatérales se poursuivent également sur l'élargissement du champ d'application de l'Accord de l'OMC sur les technologies de l'information à d'autres produits et pays. L'Accord révisé sur les marchés publics conclu en 2012 est entré en vigueur en avril 2014. Il convient d'examiner avec soin la question de savoir si les approches plurilatérales sont utiles pour faire avancer les négociations du Cycle de Doha, ainsi que les conséquences systémiques de ces approches.

III. L'évolution des accords commerciaux régionaux

37. La multiplication des accords commerciaux régionaux constitue la principale difficulté rencontrée par le système commercial multilatéral. Au mois de juin 2014, 585 accords de ce type avaient été notifiés à l'OMC, dont 379 étaient en vigueur. En 2012, les pays développés bénéficiaient chacun en moyenne d'un accès préférentiel à 23 pays et 60 % environ de leurs échanges commerciaux étaient régis par un accord régional¹⁰. Les accords commerciaux régionaux du XXI^e siècle diffèrent des accords précédents par leur portée, leur composition et leur caractère détaillé. Ils tendent vers une intégration plus approfondie et globale et accordent beaucoup d'importance à la réglementation, de façon à assurer des bases viables aux chaînes de valeur régionales en instaurant une zone commerciale dépourvue de droits de douane et d'obstacles non tarifaires, grâce à un degré élevé d'intégration visant à accroître la compatibilité et la transparence du cadre

¹⁰ CNUCED, 2013, *Key Statistics and Trends in Trade Policy* (Genève, publication des Nations Unies).

réglementaire. En plus de promouvoir l'ouverture intégrale des marchés, de tels accords comprennent désormais un ensemble de mesures de réglementation intérieure, portant notamment sur les investissements, la politique de concurrence, les mouvements de capitaux, les droits de propriété intellectuelle et la passation des marchés publics.

38. L'apparition récente de «méga-accords commerciaux régionaux» est un énorme pas franchi dans le sens de la récente montée en puissance des accords commerciaux régionaux, phénomène que bien des pays en développement n'ont aucun moyen de maîtriser. Il s'agit notamment de l'Accord de partenariat transpacifique, de l'Accord de partenariat transatlantique de commerce et d'investissement et du Partenariat économique global régional, qui visent tous à créer de gigantesques zones économiques englobant une part importante du commerce mondial de biens et services (tableau 2).

Tableau 2

Comparaison des méga-accords commerciaux régionaux

<i>Accord commercial régional</i>	<i>Nombre de membres</i>	<i>Part des exportations mondiales (%)</i>	<i>Exportations entre membres, en pourcentage des exportations mondiales globales</i>	<i>Importations entre membres, en pourcentage des importations mondiales globales</i>	<i>PIB cumulé, en pourcentage du PIB mondial</i>	<i>Nombre d'accords bilatéraux entre les parties</i>
Alliance du Pacifique	4	2,7	3,9	4,5	2,8	6
Partenariat économique global régional	16	27,3	42,0	47,4	29,5	23
Accord sur le commerce des services	23	70,3	n.d.	n.d.	67,3	
Accord de partenariat transpacifique	12	26,0	46,3	38,3	38,9	25
Accord tripartite de libre-échange	26	1,7	11,9	12,9	1,6	4
Accord de partenariat transatlantique de commerce et d'investissement	2	43,9	17,3	14,3	45,4	0

Source: UNCTADStat et OMC.

Abréviation: n.d., non disponible.

39. Les méga-accords commerciaux régionaux se distinguent des précédents accords commerciaux régionaux par la taille de la zone concernée, ainsi que par leur portée et leurs conséquences systémiques. Ils se fondent en général sur un modèle élaboré par les principales parties. En favorisant une libéralisation plus poussée et une harmonisation avancée des réglementations par le haut portant sur une part croissante des échanges commerciaux mondiaux, ils pourraient continuer d'influer sur les facteurs d'incitation au multilatéralisme et compromettre la primauté du système commercial multilatéral, qui est fondé sur le principe de non-discrimination. Cela aurait des incidences importantes sur les raisons incitant les pays à négocier à l'échelle mondiale des mesures de libéralisation au titre de la clause de la nation la plus favorisée, alors que certaines questions de portée systémique, en particulier le soutien interne de l'agriculture, continueraient à être négociées plus efficacement au niveau multilatéral. On affirme souvent que grâce à leurs disciplines novatrices, les méga-accords commerciaux régionaux fourniraient à l'avenir un nouveau modèle pour la coopération en matière de commerce et d'investissement.

40. Les méga-accords commerciaux régionaux mettraient davantage l'accent sur l'harmonisation réglementaire afin de rapprocher les normes nationales influant sur le commerce. L'harmonisation et la reconnaissance mutuelle en matière réglementaire pourraient aider à éliminer les obstacles liés à la disparité des normes techniques, ainsi qu'aux prescriptions en matière de licences et de qualifications applicables aux services et aux prestataires de services. Une coopération réglementaire de ce type pourrait se faire plus facilement dans le cadre d'accords commerciaux régionaux. Certaines nouvelles disciplines

proposées au titre de méga-accords commerciaux régionaux portent sur la cohérence réglementaire, au nom de laquelle tous les membres sont tenus de se doter, au niveau du gouvernement national, d'un mécanisme institutionnel propre à faciliter la coordination centrale et l'examen des nouvelles mesures réglementaires visées. Il s'agirait notamment d'évaluer l'impact des mesures de réglementation compte tenu de leur objectif et de leur efficacité. Cela pourrait restreindre le champ d'action des organismes de réglementation. Pour un pays tiers appliquant des normes moins contraignantes, cela pourrait se traduire par une harmonisation avec les normes régionales les plus contraignantes; dans le cas des pays en développement, cela pourrait nuire aux exportations sur les marchés régionaux.

41. Les négociations menées au sujet de méga-accords commerciaux régionaux (par exemple, l'Accord de partenariat transpacifique) ont aussi pour objectif de lutter contre l'éventuel effet anticoncurrentiel des entreprises publiques, qui tendent à bénéficier de certains traitements préférentiels, notamment en matière de financement¹¹. Certaines disciplines régionales visent à établir une neutralité concurrentielle entre les entreprises publiques et les entreprises privées en supprimant ces avantages structurels. Les pays en développement ont insisté sur l'importance de la contribution des entreprises publiques à la réalisation des objectifs des politiques publiques, notamment en ce qui concerne les services énergétiques, les services de télécommunication, les services postaux et les services financiers. Par ailleurs, le fait que de plus en plus d'accords commerciaux régionaux prévoient la création d'un mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et les États suscite également des inquiétudes quant à la perte d'autonomie réglementaire qui pourrait s'ensuivre. On considère que ce type de mécanisme confère plus de droits aux investisseurs étrangers et entraîne une certaine «frilosité» des organismes de réglementation, qui risquent de ne pas adopter certaines mesures de réglementation (par exemple, dans le domaine de l'environnement), de peur d'avoir à faire face à d'éventuelles contestations intentées dans le cadre du mécanisme.

42. Du point de vue du développement, les méga-accords commerciaux régionaux – et les accords commerciaux régionaux du XXI^e siècle en général – présentent un risque pour les pays en développement plus faibles et vulnérables, qui pourraient tout simplement en être exclus. Lorsque ces pays y participent, le maintien des conditions préférentielles d'accès aux marchés déjà octroyés au titre d'arrangements préférentiels unilatéraux constitue souvent une motivation de premier plan. Les pays en développement qui sont plus grands et plus compétitifs ont du mal à tirer véritablement parti d'un meilleur accès aux marchés, car les accords commerciaux régionaux maintiennent souvent des droits de douane élevés sur les produits sensibles aux importations, qui bénéficient d'un degré de protection élevé au titre de la clause de la nation la plus favorisée, y compris les produits laitiers, le sucre et les vêtements. En fait, il importe au plus haut point pour les pays en développement de veiller au caractère adéquat du contenu, du rythme et de l'échelonnement de leurs propres mesures de libéralisation des échanges, sachant que l'effet d'une élimination réciproque des droits de douane serait plus grand pour eux, en raison des asymétries économiques. Les accords commerciaux régionaux, qui comportent des disciplines relatives à la réglementation intérieure renforcées de type «OMC-plus» et «OMC-extra», peuvent en outre limiter la marge d'action dont disposent les pays pour mettre en œuvre des politiques commerciales et industrielles volontaristes en matière de développement. Il importe donc que les objectifs d'ouverture des marchés soient soigneusement équilibrés et offrent la flexibilité nécessaire pour concevoir et appliquer des mesures destinées à créer les capacités productives indispensables et à grimper dans l'échelle de la valeur ajoutée.

¹¹ Voir par exemple <http://www.ustr.gov/tpp> (consulté le 26 septembre 2014).

43. L'importance des engagements relatifs aux services témoigne du poids des accords commerciaux régionaux dans la libéralisation effective des échanges, particulièrement dans les pays en développement. Le commerce des services est maintenant un élément majeur de ces accords, notamment des accords Nord-Sud. Les recherches fondées sur l'ensemble de données de l'OMC sur les engagements concernant les services indiquent que pour les pays développés, les engagements pris dans le cadre des accords commerciaux régionaux ne représentent qu'une légère amélioration par rapport à ceux pris dans le cadre de l'AGCS, lesquels sont cependant plus importants pour ces pays que pour les pays en développement. Dans le cas des pays en développement, en revanche, le niveau des engagements souscrits dans le cadre des accords commerciaux régionaux est sensiblement supérieur à celui des engagements contractés au titre de l'AGCS dans tous les secteurs. Cela s'explique en partie par le fait que les engagements initiaux pris par les pays en développement dans le cadre de l'AGCS sont relativement faibles. Cela peut aussi tenir à l'asymétrie de la structure de négociation des accords commerciaux régionaux Nord-Sud. Ainsi, les pays en développement qui ont conclu des accords commerciaux régionaux avec les États-Unis sont parvenus à un degré particulièrement élevé de libéralisation dans tous les secteurs, y compris les secteurs jugés sensibles, tels que les services postaux, les transports, les services professionnels et les services financiers.

44. Si le choix de la méthode de libéralisation (listes négatives ou positives) peut influencer sur les résultats, les accords commerciaux régionaux récents contiennent des innovations qui sont destinées à accroître le degré de libéralisation. Par exemple, les engagements peuvent se fonder sur les conditions d'accès aux marchés qui sont appliquées, notamment au moyen de dispositions de statu quo (qui empêchent les pays de réduire le degré de conformité d'une mesure avec leurs obligations) et d'une clause à effet de cliquet, (qui prévoit l'intégration automatique des nouvelles mesures de libéralisation qui sont prises). La clause du traitement national peut s'appliquer horizontalement à tous les secteurs et modes. À la différence du principe de la nation la plus favorisée de l'AGCS, la clause de la nation la plus favorisée (appliquée à un tiers) vise à garantir que toute partie à un accord commercial régional obtienne les meilleures conditions préférentielles accordées par d'autres partenaires de cet accord. Cela laisse craindre que cette clause puisse dissuader les parties de prendre des mesures ambitieuses d'ouverture des marchés avec une tierce partie, notamment dans le cadre d'accords commerciaux régionaux Sud-Sud.

Encadré 4

Dispositions relatives aux services dans les accords commerciaux régionaux

Les accords commerciaux régionaux visent également à réaliser une intégration en profondeur au moyen de disciplines réglementaires concernant tel ou tel secteur, par exemple les services financiers ou les télécommunications. En ce qui concerne les services financiers, d'aucuns s'inquiètent que les «obligations en matière de statu quo» risquent de verrouiller l'acquis et de restreindre les possibilités d'une future réréglementation puisqu'elles concernent les engagements. L'obligation de permettre à tous les prestataires étrangers de fournir de nouveaux services financiers selon le mode 3 pourrait aller à l'encontre d'un renforcement de la réglementation relative à la sécurité des produits financiers. En revanche, la libéralisation des services relevant du mode 4 demeure limitée, même dans le contexte des accords commerciaux régionaux. Les engagements concernant le mode 4 pris au titre d'accords commerciaux régionaux Nord-Sud sont étroitement liés au mode 3, en ce sens que les engagements renforcés s'appliquent généralement au personnel clef (hommes d'affaires, personnes mutées au sein d'une société et administrateurs), aux stagiaires diplômés et aux vendeurs de services aux entreprises qui sont associés à une présence commerciale, mais non aux prestataires de services contractuels et de membres des professions libérales non liés au mode 3. Un des principaux obstacles à la libéralisation

des services du mode 4 tient aux liens entre ceux-ci et la politique d'immigration et la politique du marché du travail. Une coopération réglementaire a été menée dans le cadre de certains accords commerciaux régionaux, notamment pour faciliter la circulation temporaire de la main-d'œuvre grâce à des mesures telles que la reconnaissance mutuelle des qualifications et l'extension du quota annuel de visas temporaires délivrés aux hommes d'affaires.

45. La consolidation et l'élargissement des initiatives d'intégration régionale Sud-Sud sont des moyens de plus en plus utilisés pour mettre en place un cadre permettant d'intégrer les pays en développement dans les chaînes de valeur régionales et de favoriser les économies d'échelle, la diversification et la modernisation technologique. En Afrique, la priorité consiste à stimuler le commerce intracontinental en accélérant la mise en place d'une zone de libre-échange panafricain (zone continentale de libre-échange) d'ici à 2017, en se fondant sur l'initiative tripartite actuellement menée par la Communauté d'Afrique de l'Est, le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe et la Communauté de développement de l'Afrique australe. En Asie, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) compte créer sa propre zone de libre-échange d'ici à 2015 en vue de l'établissement de la Communauté économique de l'ASEAN en 2020. En Amérique latine, de nouvelles initiatives telles que l'Alliance du Pacifique se sont ajoutées aux arrangements existants, la Communauté andine et le Marché commun du Sud (Mercosur). Bon nombre d'accords commerciaux régionaux Sud-Sud ont par ailleurs servi de point de départ pour le développement des capacités productives, des transports régionaux, des réseaux d'infrastructure et de la connectivité. Ces activités de coopération, conjuguées aux mesures de libéralisation, se sont avérées des éléments essentiels du régionalisme développementiste.

46. Compte tenu de l'élargissement et de la multiplication des accords commerciaux régionaux sur le plan quantitatif et de leur approfondissement sur le plan qualitatif, il est nécessaire de garantir la cohérence de ces accords avec le système commercial multilatéral. Il importe de faire converger les processus multilatéraux et régionaux, afin de parvenir à un équilibre optimal entre ces deux types d'accords, et de veiller à la cohérence des processus régionaux, de sorte que ces différents accords permettent d'instaurer des conditions propices au développement durable. Il faut également exercer une surveillance multilatérale étroite et mettre en œuvre des disciplines efficaces, notamment en fixant des normes minimales pour les dispositions réglementaires régionales. La cohérence en matière de développement est nécessaire pour que le traitement spécial et différencié et la marge d'action prévus dans le système commercial multilatéral ne soient pas compromis par les accords commerciaux régionaux. Ceux-ci pourraient également promouvoir l'élargissement de la coopération.

IV. Perspectives: vers un système commercial multilatéral favorable

47. Si les négociations prolongées du Cycle de Doha suscitent beaucoup d'intérêt, l'OMC s'acquitte également d'autres fonctions qui sont essentielles à la transparence, à la prévisibilité et à la stabilité du commerce international et continuent de faire partie intégrante du bien public mondial.

48. Les règles et disciplines actuelles de l'OMC servent de rempart contre le protectionnisme et la discrimination dans le commerce international. Au lendemain de la crise économique mondiale, la montée générale du protectionnisme que beaucoup redoutaient a été relativement bien circonscrite, principalement car les pays ont respecté les normes de l'OMC et fait preuve de retenue. Il est important de préserver les fondements

juridiques du système commercial multilatéral, puisque l'adoption de mesures de restriction du commerce risquerait de perturber les échanges. Selon un rapport récent de l'OMC, les membres du Groupe des vingt (G-20) ont mis en œuvre, entre la mi-novembre 2013 et la mi-mai 2014, 112 nouvelles mesures restreignant le commerce, dont plus de la moitié sont des mesures correctives commerciales¹². Bien que ces mesures aient touché une proportion négligeable du commerce, la prudence reste de mise, sachant que 934 des 1 185 mesures de restriction du commerce prises à la suite de la crise financière mondiale sont toujours en vigueur et qu'elles représenteraient 4,1 % des importations mondiales.

49. Par ailleurs, on estime en général que le fonctionnement du mécanisme de règlement des différends de l'OMC reste satisfaisant, étant donné que les pays continuent de l'utiliser. Le nombre de groupes spéciaux établis en 2013 (12) est le plus élevé des dix dernières années. Cela indique que le mécanisme n'a rien perdu de sa légitimité, mais également que les relations commerciales sont marquées par des tensions croissantes. Les litiges récents portent de plus en plus souvent sur des mesures ayant trait à des questions de portée mondiale, qui se situent à l'intersection du commerce et de domaines connexes de l'action publique, telles que la réglementation en matière d'emballage dans l'industrie du tabac, les mesures de promotion de l'énergie renouvelable, y compris par les prescriptions relatives à la proposition d'éléments d'origine nationale, l'exploitation viable des ressources naturelles et le bien-être des animaux. Des litiges continuent également d'éclater au sujet de questions plus classiques telles que le dumping et les subventions.

50. Le caractère central du système commercial multilatéral est attesté par le fait que celui-ci continue d'attirer de nouveaux membres et semble ainsi voué à l'universalité. Trente-deux pays ont accédé à l'OMC depuis 1995, ce qui porte à 160 le nombre de ses membres, dont le Yémen est le plus récent. Les Seychelles devraient y accéder d'ici à la fin de 2014. Ces pays ont entrepris d'importantes réformes de leurs politiques pour rendre leur système commercial conforme aux règles de l'OMC. La négociation de conditions d'accession adaptées à leurs besoins en matière de développement constitue un enjeu de taille.

51. Si le fait que le système commercial multilatéral constitue un bien public n'est pas mis en question, il est de plus en plus difficile d'en renforcer la pertinence et la crédibilité au moyen de résultats négociés dans le cadre du Cycle de Doha et d'en améliorer la structure afin de mieux répondre à l'évolution des réalités économiques et des enjeux mondiaux. Différents observateurs ont proposé d'intégrer diverses questions commerciales propres au XXI^e siècle dans les futurs objectifs du système commercial multilatéral. Certains estiment par exemple qu'il est nécessaire, compte tenu du rôle accru du commerce au sein des chaînes de valeur mondiales, de modifier l'orientation des méthodes de libéralisation du commerce de façon à privilégier une libéralisation plus poussée, en examinant les liens synergiques entre commerce, investissements, services et compétences de façon globale, en considérant les chaînes d'approvisionnement dans leur ensemble et en supprimant les obstacles réglementaires tarifaires et non tarifaires. Face à cet argument, il faut cependant tenir compte du fait que les mesures de protection tarifaire demeurent courantes, même dans les pays intégrés aux chaînes de valeur mondiales, et que les pays en développement continuent de recourir à des mesures tarifaires et à la politique industrielle pour développer les capacités productives, stimuler la transformation structurelle et favoriser une progression au sein des chaînes de valeur mondiales¹³.

¹² OMC, Report on G-20 trade measures, 16 juin 2014, disponible à l'adresse http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/g20_wto_report_jun14_e.pdf (consulté le 26 septembre 2014).

¹³ CNUCED, 2014, *Rapport sur le commerce et le développement, 2014* (New York et Genève, Publication des Nations Unies).

52. D'autres suggèrent de mettre à jour l'ensemble de règles de l'OMC afin de mieux tenir compte des liens plus étroits entre le commerce et des politiques de portée plus générale, qui constituent aujourd'hui une nouvelle source de litiges commerciaux. Les priorités que les membres de l'OMC ont définies en matière de facilitation du commerce et de sécurité alimentaire dans les résultats de Bali témoignent déjà d'une nouvelle orientation des politiques, qui consiste à promouvoir le rôle du commerce dans les chaînes de valeur mondiales et à tenir compte des liens entre commerce et sécurité alimentaire. Il a également été proposé d'inscrire au programme les rapports entre commerce, changements climatiques et croissance verte, s'agissant par exemple d'ajustement fiscal à la frontière, de subventions relatives au contenu local, de mesures d'investissement liées au commerce et de passation des marchés publics relatifs à l'énergie renouvelable. Comme dans le cas des denrées alimentaires, le cours élevé des ressources énergétiques suscite certaines craintes quant à l'accès à l'énergie et aux matières premières (subventions accordées aux sources d'énergie renouvelables et aux combustibles fossiles et restrictions des exportations). Les déséquilibres des taux de change sont maintenant considérés comme le principal facteur de la compétitivité internationale.

53. L'évolution du Cycle de Doha au cours des treize dernières années montre qu'il importe de renforcer à l'avenir la fonction de négociation de l'OMC¹⁴. Rétrospectivement, l'adoption d'un vaste programme de négociation qui dépassait le cadre des questions figurant dans les programmes incorporés, de l'agriculture et des services, semble avoir ralenti les avancées tout au long du Cycle de négociations. Ainsi, la question du niveau adéquat de la contribution des pays développés et des pays en développement, par exemple pour ce qui est des engagements en matière de libéralisation, est devenue un sujet constant de désaccord, ce qui a conduit certains observateurs à remettre en cause la pertinence du système de traitement spécial et différencié sous sa forme actuelle. Il est apparu que certains facteurs institutionnels (par exemple la prise de décisions consensuelles, le nombre élevé et la diversité des membres, le principe de l'engagement unique, l'absence de direction et le peu d'intérêt manifesté par le monde des affaires) compromettaient l'efficacité des négociations. Il convient de réfléchir attentivement aux meilleurs moyens de renforcer la fonction de négociation, compte tenu de l'existence de processus parallèles de négociation plurilatéraux et régionaux.

V. Conclusion

54. Les travaux que la CNUCED a consacrés au commerce et au développement ces cinquante dernières années confirment le rôle fondamental du commerce comme moteur du développement. Pour que le commerce puisse apporter, comme escompté, une contribution de vaste portée à la réalisation de divers objectifs de développement durable de l'après-2015, il faudra adopter des politiques favorisant l'interaction bénéfique entre le commerce et les politiques publiques mises en œuvre dans les domaines concernés, notamment l'emploi, les finances, la technologie, la santé, l'énergie, l'éducation, l'environnement et les migrations. Compte tenu de l'évolution des priorités et des besoins nationaux en matière de politiques, il convient d'établir un environnement international favorable et un cadre commercial équitable et ouvert et de donner aux pays la marge d'action nécessaire à la mise en œuvre de telles politiques, afin que le commerce puisse prospérer et que les bienfaits du développement puissent être répartis équitablement entre les pays, ainsi qu'à l'intérieur de leurs frontières. Il faut relancer le système commercial multilatéral, afin que ce bien public mondial bénéficie d'un regain de dynamisme, de crédibilité et de pertinence, compte tenu des enjeux du XXI^e siècle en matière de

¹⁴ Voir notamment: OMC, 2013, *L'avenir du commerce: les défis de la convergence*, rapport du Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce, Genève.

développement et dans la perspective d'un développement durable pour tous. La cohérence devrait aussi être renforcée entre les accords multilatéraux et régionaux, de sorte que ces accords puissent mettre en place un cadre favorable au développement.
