



Assemblée générale

Distr. générale
23 juillet 2014
Français
Original : anglais

Soixante-neuvième session

Point 17 a) de l'ordre du jour provisoire*

Questions de politique macroéconomique : commerce international et développement

Commerce international et développement

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Alors que la communauté internationale s'emploie à définir un plan de développement pour l'après-2015, il reste à définir pleinement, dans le cadre des nouveaux objectifs de développement durable, le rôle essentiel que doit jouer le commerce comme l'un des principaux moteurs d'un développement durable bénéficiant à tous. Au cours des deux dernières décennies, le volume, la structure et les modes opérationnels du commerce international ont changé, donnant ainsi lieu à de nouvelles possibilités et difficultés. Un système commercial multilatéral ouvert, transparent, non exclusif, non discriminatoire et fondé sur des règles est un élément essentiel d'un environnement économique favorable. La neuvième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), tenue à Bali (Indonésie) du 3 au 9 décembre 2013, a débouché sur une série de déclarations et d'autres instruments, notamment l'Accord sur la facilitation des échanges. Au lendemain de la Conférence, l'OMC doit définir clairement la marche à suivre pour mener à terme les négociations du Cycle de Doha en y incorporant les questions liées au développement. Le système commercial international est menacé de fragmentation face au nombre croissant d'initiatives régionales et « plurilatérales », qui compromettent son caractère central et sa crédibilité. Il convient, pour créer un environnement favorable, de tenir compte de ces initiatives et de renforcer la cohérence entre les politiques aux niveaux national, régional et international, notamment pour favoriser les capacités productives et une plus grande participation aux processus de production si l'on veut assurer une croissance durable.

* A/69/150.



I. Introduction

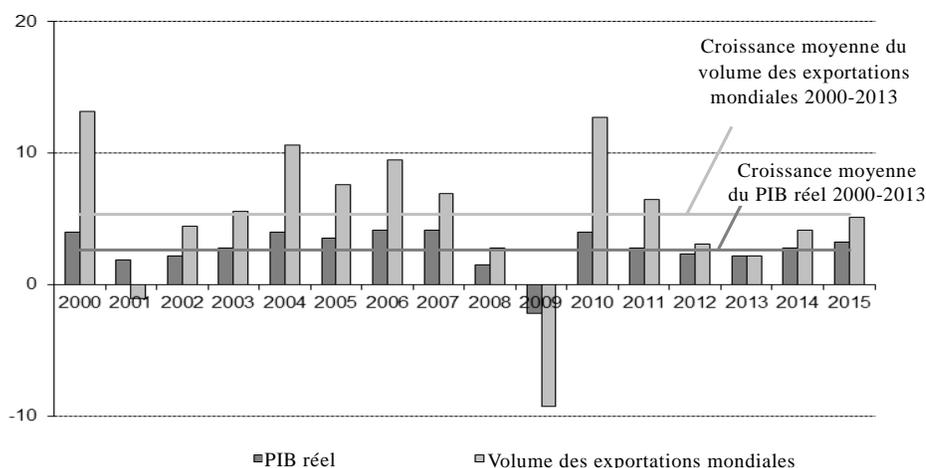
1. Dans des conditions idéales, le commerce est un facteur déterminant de la croissance et du développement. Il offre aux pays ayant des marchés intérieurs étroits les moyens de surmonter les difficultés et leur permet d'avoir accès à des marchés extérieurs plus vastes ainsi qu'aux compétences, à la technologie et au capital nécessaires pour mieux utiliser les ressources productives et pour favoriser la transformation structurelle. Ces dernières décennies, le volume, la structure et les modes opérationnels du commerce international ont subi des transformations, et la manière dont le commerce contribue à l'économie a changé en conséquence. Ces changements ont engendré des possibilités, mais aussi des difficultés, s'agissant de trouver une nouvelle voie de croissance vers la réalisation des objectifs de développement durable et sans exclusive de l'après-2015.

II. Évolution du commerce international

Tendances récentes

2. Le commerce n'a pas encore retrouvé le dynamisme et la croissance rapide des années qui ont précédé la crise économique mondiale. En 2013, le commerce international des biens et services a connu une croissance modeste de 2,2 % en volume, taux qui est inférieur au taux moyen enregistré entre 2000 et 2013 et qui est l'un des plus faibles depuis 2002 (fig. I)¹. Les exportations des pays en développement ont augmenté plus rapidement (3,2 %) que celles des pays développés (1,6 %). Selon les prévisions actuelles, le commerce connaîtra une croissance accélérée en 2014, qui se poursuivra en 2015.

Figure I
Évolution annuelle du PIB réel et des exportations
(de biens et services) dans le monde, 2000-2015



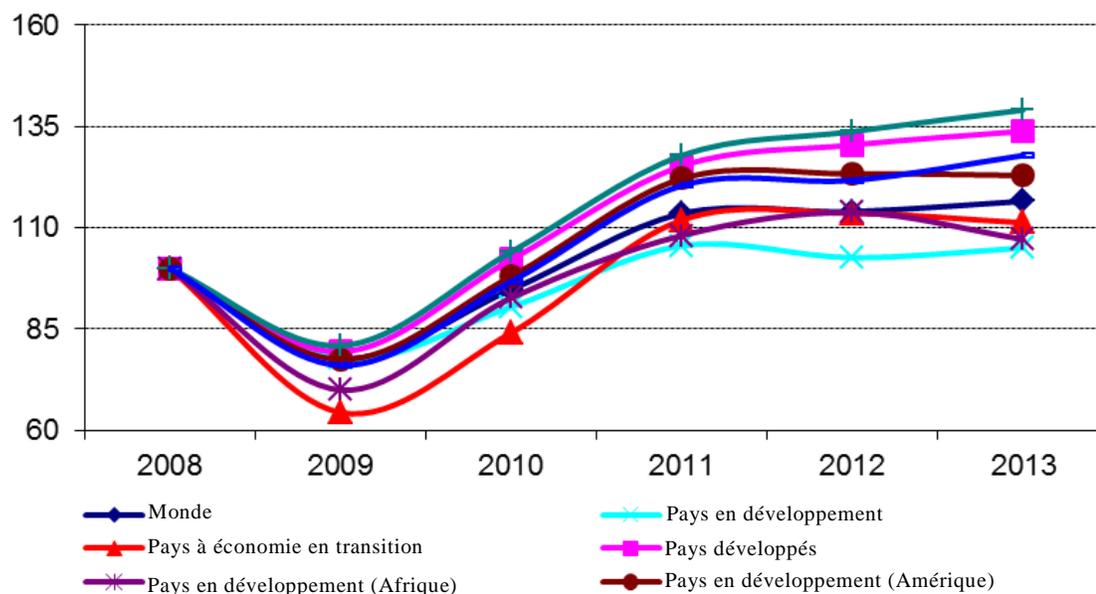
Source : Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat.

¹ *Situation et perspectives de l'économie mondiale, 2014* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.14.II.C.2) et mise à jour au premier semestre de 2014.

3. Ces faibles taux de croissance montrent que la demande d'importation dans l'économie mondiale continue de stagner. La production mondiale a enregistré un faible taux de croissance de 2,2 %, contre 2,3 % en 2012. Le taux a été particulièrement faible dans les pays développés, à 1,1 %; avec un taux de 4,6 %, les pays en développement continuent de tirer la demande mondiale. Si le commerce mondial a généralement augmenté à peu près deux fois plus vite que le produit intérieur brut (PIB) depuis les années 90, au cours des deux dernières années, il a augmenté au même rythme que le PIB. Pour comprendre si cela tient à des changements structurels de la corrélation entre commerce et développement ou s'il s'agit simplement d'une évolution cyclique, il convient d'y prêter une attention constante.

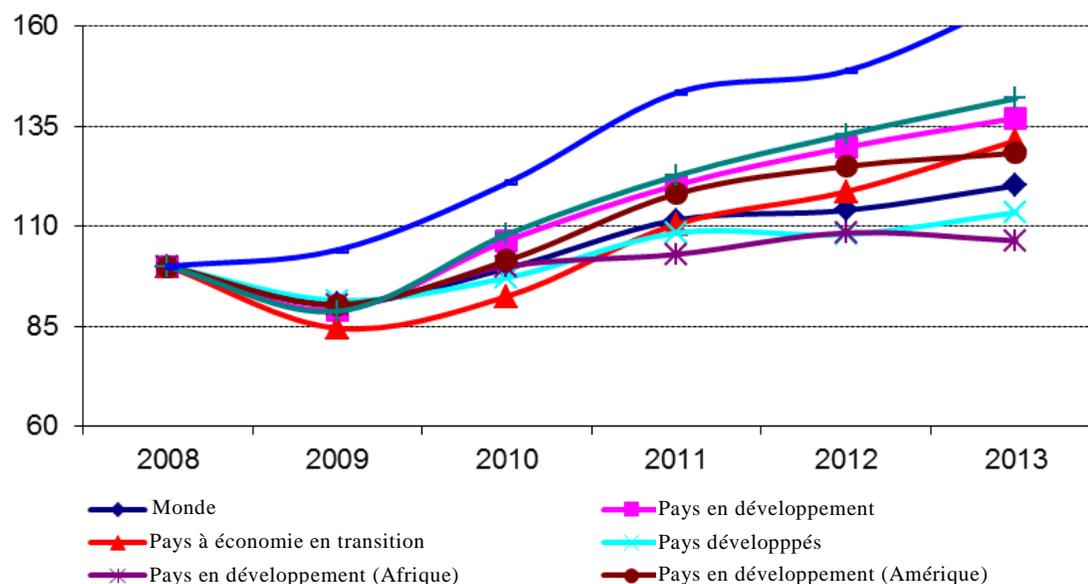
4. En valeur nominale, en 2014, les exportations mondiales de marchandises et de services ont atteint respectivement 18 800 milliards de dollars et 4 700 milliards de dollars. Il est clair que ce sont, pour la plupart, les régions en développement, en particulier l'Asie, qui sont à l'origine de la relance des exportations après la crise (fig. II et III). D'un faible volume au départ, les exportations de services des pays les moins avancés ont enregistré une croissance particulièrement rapide entre 2008 et 2013.

Figure II
Évolution des exportations de marchandises par région,
2008-2013 (2008 = 100)



Source : Statistiques de la CNUCED.

Figure III
Évolution des exportations de services par région, 2008-2013 (2008 = 100)



Source : Statistiques de la CNUCED.

Tendances à long terme et nouveaux défis

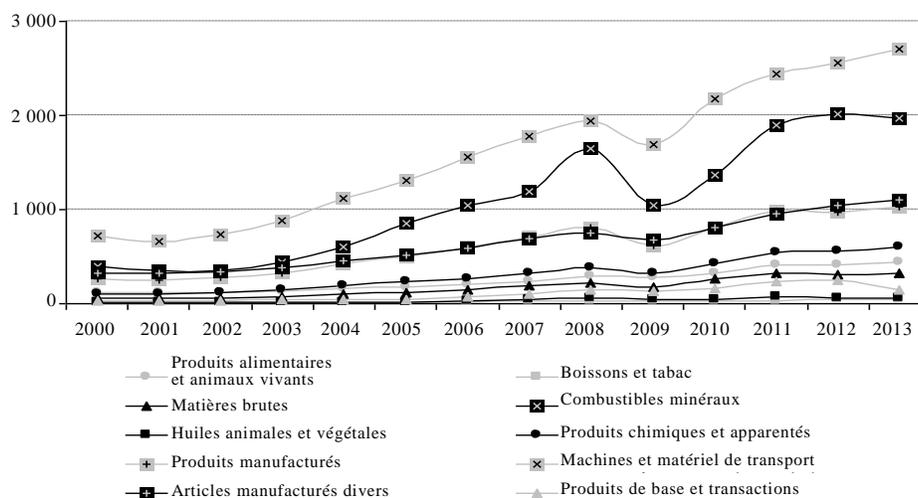
5. Les 30 dernières années ont été marquées par une expansion dynamique du commerce mondial induite par les progrès techniques, la baisse des coûts du commerce, un environnement commercial généralement ouvert et les chaînes de valeur mondiales. De 1990 à 2013, le volume des échanges mondiaux de biens et services a été multiplié par cinq.

6. La participation accrue des pays en développement au commerce mondial est à l'origine de cette tendance mondiale : leur part dans les exportations mondiales de marchandises est passée de 24 % en 1990 à 32 % en 2000 puis à 45 % en 2013. Les pays en développement d'Asie ont, à eux seuls, représenté 36 % des exportations mondiales de marchandises en 2013. L'accroissement des échanges s'est accompagné d'une augmentation du revenu réel par habitant partout dans le monde. Le taux de croissance annuelle du revenu par habitant a augmenté plus rapidement au cours des années 2000 que pendant les précédentes décennies dans la plupart des régions en développement. Toutefois, les résultats varient considérablement d'un pays à l'autre, une poignée de pays étant de loin les plus performants. En fait, les 20 plus grands exportateurs, dont la plupart proviennent des pays développés et d'Asie, représentent 70 % des exportations mondiales de marchandises. Si les exportations de 75 pays en développement ont enregistré un taux de croissance annuelle moyen de plus de 10 % entre 2000 et 2012, celles de 5 pays ont chuté tandis que 60 pays ont enregistré des déficits persistants de leurs comptes courants, ce qui les met dans une situation défavorable pour ce qui est d'assurer une croissance alimentée par les exportations.

7. L'expansion rapide des exportations des pays en développement s'explique par l'importance croissante des produits manufacturés depuis la fin des années 90, avec l'élargissement et l'approfondissement des échanges au sein des chaînes de valeur régionales et mondiales destinées à la production de biens comme les produits électroniques et l'automobile (fig. IV). La part des produits manufacturés dans les exportations autres que les combustibles était de 83 % en moyenne entre 2000 et 2008 pour les pays en développement, et le degré d'intensité de technologie dans leurs produits d'exportation a nettement augmenté. Une grande partie des échanges au sein des chaînes de valeur mondiales a lieu à l'intérieur d'une même branche d'activité ou d'une même région. L'expansion des chaînes de valeur mondiales résulte également de mouvements transfrontières de capitaux, de technologies et de savoir-faire. Selon les estimations de la CNUCED, environ 80 % du commerce mondial est le fait de sociétés transnationales et un tiers des échanges a lieu à l'intérieur d'une même entreprise².

Figure IV
Exportations des pays en développement par catégorie de produits, 2000-2013

(En milliards de dollars des États-Unis)



Source : Statistiques de la CNUCED.

8. Un important aspect du commerce au sein des chaînes de valeur mondiales est le fait que les pays ont besoin d'importer des biens intermédiaires pour produire et exporter des biens traités ou destinés à la consommation finale. Les échanges de biens intermédiaires représentaient environ 55 % du commerce mondial en 2011. Le commerce au sein des chaînes de valeur mondiales a permis aux pays de se spécialiser dans des tâches précises accomplies dans un secteur donné des réseaux de production (spécialisation verticale), ce qui offre des possibilités d'une

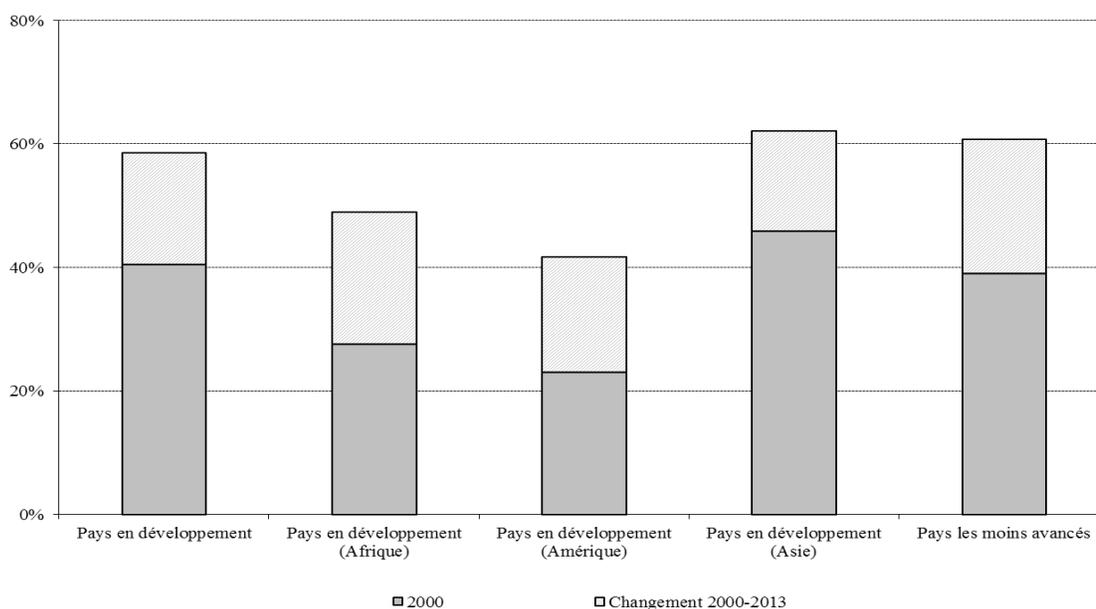
² *Rapport sur l'investissement dans le monde 2013* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.13.II.D.5) et *Rapport sur l'investissement dans le monde 2014* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.14.II.D.1).

industrialisation rapide. Si certains pays en ont profité, cette démarche a aussi conduit à une industrialisation au rabais, lorsqu'un pays se spécialise dans des activités à forte intensité de main-d'œuvre non qualifiée sans pouvoir se doter d'une capacité de mise à niveau. La valeur ajoutée varie selon la chaîne de valeur et certains secteurs de production – souvent les services comme la recherche-développement, l'ingénierie, la conception de produits et la commercialisation – ajoutent plus de valeur que d'autres, (comme par exemple les chaînes de montage), ce qui indique qu'il importe de mettre à niveau et de perfectionner davantage les capacités de production endogènes, en particulier dans le secteur des services.

9. La forte croissance du commerce Sud-Sud, en particulier du commerce intrarégional, s'explique en grande partie par l'augmentation des échanges au sein des chaînes de valeur mondiales. Le commerce Sud-Sud a représenté 59 % des exportations des pays en développement en 2013 et constitue à présent le quart des exportations mondiales de marchandises (fig. V). La croissance du commerce Sud-Sud est amenée par l'Asie, qui représente 85 % de l'ensemble des exportations Sud-Sud. En Asie, 50 % des exportations Sud-Sud se font au sein de la région et sont généralement à plus forte intensité de technologie que les autres exportations. On peut donc en déduire que la forte teneur en éléments importés des exportations asiatiques a favorisé les échanges à l'intérieur des branches d'activité au sein de la région et que celle-ci est devenue une base de production de biens destinés aux marchés de consommation, essentiellement dans les pays développés.

Figure V

Part des exportations de marchandises Sud-Sud dans les exportations totales de marchandises, 2000 et 2013

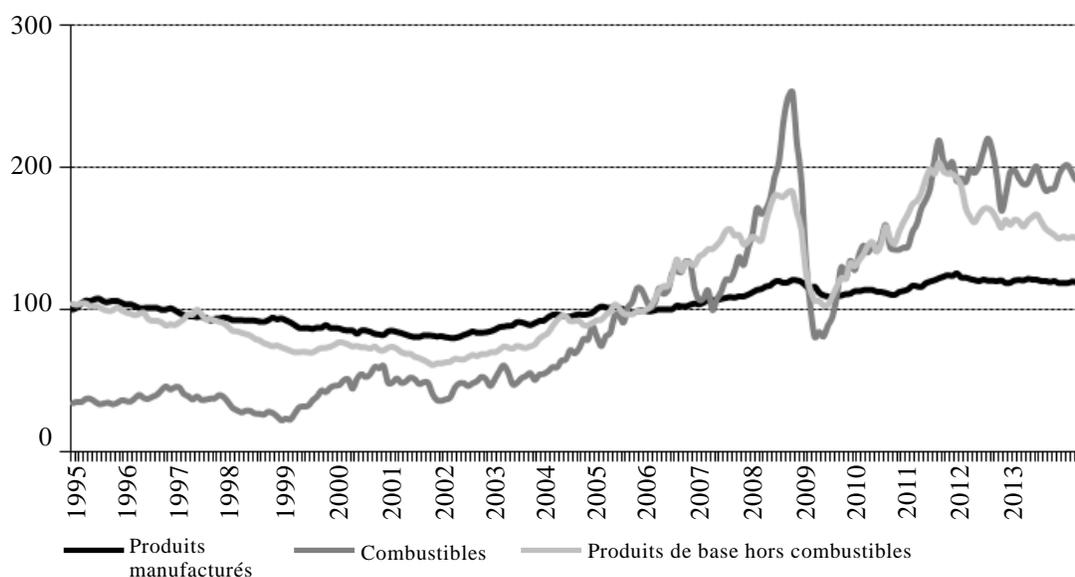


Source : Statistiques de la CNUCED.

10. La hausse du cours des produits de base a favorisé l'augmentation de la valeur nominale du commerce mondial et l'amélioration des termes de l'échange pour de nombreux pays exportateurs de produits de base (fig. VI). Les recettes d'exportation des pays exportateurs de pétrole ont augmenté de 16 % entre 2002 et 2013, et celles des pays exportateurs de minéraux non combustibles de 13 %, tandis que les principaux exportateurs de biens manufacturés ont vu leurs recettes d'exportation augmenter de 9 %. De nombreux exportateurs de produits de base non diversifiés, qui sont tributaires de l'exportation de ressources naturelles et de marchés limités comme les pays les moins avancés, l'Afrique subsaharienne et, dans une moindre mesure, l'Amérique latine et l'Asie occidentale, demeurent essentiellement marginalisés et tenus à l'écart des principales filières du commerce mondial et leur rendement à l'exportation continue d'être vulnérable aux brusques fluctuations et aux variations à court terme des prix. Les prix élevés des produits de base ont accentué les modes traditionnels de spécialisation et ont pu entraver l'industrialisation. L'augmentation des prix des produits alimentaires a suscité des préoccupations plus profondes concernant la sécurité alimentaire, de nombreux exportateurs de produits agricoles se spécialisant de plus en plus dans les cultures de rente, ce qui amène à importer des produits alimentaires de base pour la consommation intérieure. En 2012, seulement 4 des 13 régions en développement ont enregistré une balance commerciale nette négative en ce qui concerne les produits alimentaires de base.

Figure VI

Indice mondial des prix de certains groupes de marchandises à l'exportation, 1995-2013 (2005 = 100)

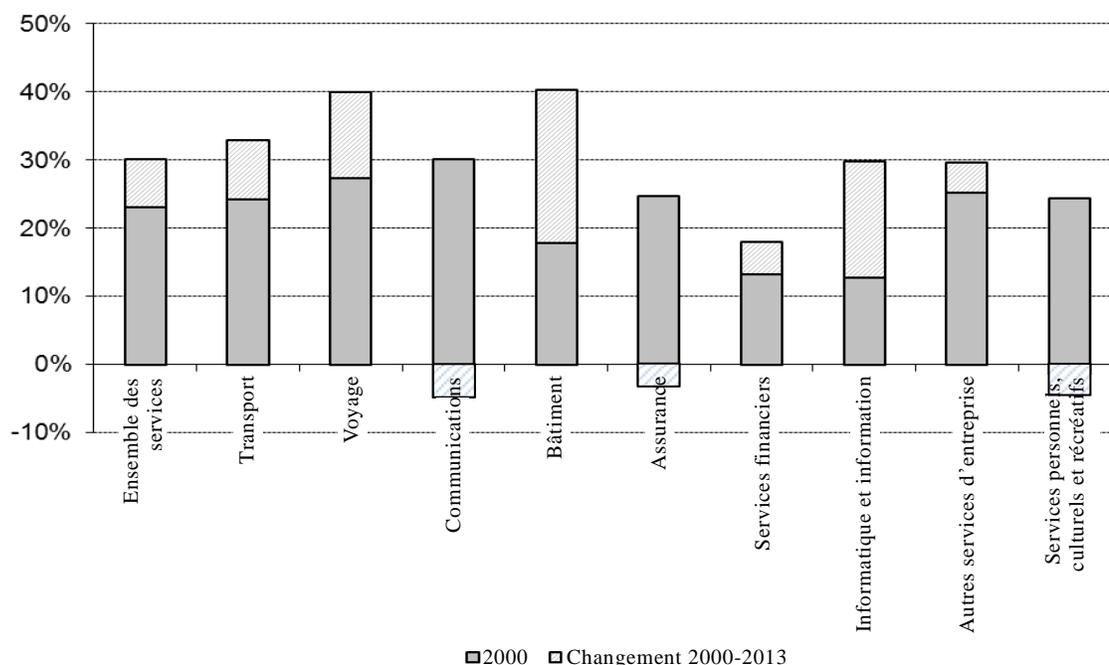


Source : CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

11. La croissance de l'économie des services et du commerce des services a été un facteur déterminant de la croissance soutenue du commerce mondial, étant donné que le secteur des services contribue à améliorer l'efficacité et la compétitivité dans

tous les secteurs. En 2012, les services représentaient 14 % du volume total des exportations de biens et services des pays en développement, et 51 % de leur PIB. De 2000 à 2013, la part des pays en développement dans les exportations mondiales de services est passée de 23 % à 30 %, en particulier dans le secteur du bâtiment et dans celui de l'informatique et de l'information (fig. VII). Les services sont essentiels pour le commerce dans le cadre des chaînes de valeur mondiales. En valeur ajoutée, les services représentaient 45 % de la valeur des exportations mondiales de marchandises en 2009. Les exportations de services modernes d'entreprise et de technologies de l'information et des communications ont dépassé celles des autres services. Ces secteurs modernes ont fait preuve de solides économies d'échelle et absorbé une main-d'œuvre hautement qualifiée.

Figure VII
Part des pays en développement dans les exportations mondiales de services par secteur, 2000 et 2013



Source : Statistiques de la CNUCED.

12. Les transactions concernant les services exigent souvent que les prestataires et les consommateurs de services se trouvent dans le même lieu et, de ce fait, s'effectuent de plus en plus au moyen de l'investissement étranger direct. Selon les estimations de la CNUCED, la valeur des ventes effectuées par des sociétés affiliées s'élevait à 35 000 milliards de dollars en 2013; si l'on suppose que la moitié de ce montant est imputable aux services, la valeur des échanges effectués par le biais de sociétés étrangères affiliées pourrait être de l'ordre de 17 000 milliards de dollars, soit le triple de la valeur des exportations mondiales de services transfrontières. Le commerce des services exige aussi la circulation transfrontière des personnes qui fournissent des services dans les marchés d'exportation. Cette circulation des personnes, qui est particulièrement importante pour fournir des services

professionnels et commerciaux, semble aller croissant, à en juger par l'augmentation constante des envois de fonds à l'échelle mondiale. En 2013, les pays en développement ont reçu 404 milliards de dollars au titre des envois de fonds, dont le montant total à l'échelle mondiale était de 542 milliards de dollars³.

13. De nombreux pays éprouvent toujours des difficultés à assurer une croissance économique sans exclusive et durable. Le taux de chômage mondial, de l'ordre de 6 %, est toujours élevé, quelque 199,8 millions de personnes étant sans emploi. Le taux de chômage moyen dans les pays développés en particulier a considérablement augmenté, passant à 8,5 % en 2013, et touche particulièrement les jeunes et les chômeurs de longue date (12 millions de personnes). La persistance du chômage et la réduction des salaires au cours des 30 dernières années ont entraîné une baisse de la part du revenu du travail dans la production brute mondiale, passant de 62 % en 1980 à 54 % en 2011⁴. Le niveau élevé de l'emploi informel (40 % à 50 %) demeure une importante source de préoccupation dans ces pays, tandis que le taux de pauvreté est toujours élevé dans les pays en développement à faible revenu, se situant à plus de 45 %⁵.

14. L'évolution du paysage commercial exposé ci-dessus donne à penser que les gains d'efficacité découlant de l'intégration commerciale ne se sont toujours pas traduits en un développement de vaste portée grâce à des politiques consciencieuses. Pour y parvenir, il faudra des politiques cohérentes et intégrées qui favorisent la transformation structurelle, aux niveaux macroéconomique et sectoriel, de façon à mettre en place des capacités productives solides et de vaste portée qui permettent d'assurer la diversification, le perfectionnement technologique et la création d'emplois.

III. Éléments nouveaux dans le système commercial multilatéral

15. Le système commercial international devrait offrir un cadre général propice dans lequel le commerce peut jouer un rôle de catalyseur pour favoriser le développement durable. En dépit de multiples revers, le multilatéralisme demeure un bien public mondial qu'il convient de soutenir et de respecter, et continue d'être la meilleure garantie pour tous les pays, en particulier les petits, contre le protectionnisme et la discrimination. Les difficultés qu'éprouvent les membres de l'OMC à mener à terme les négociations du Cycle de Doha qui durent depuis 12 ans ont montré combien il était nécessaire de rechercher de nouveaux moyens de favoriser un consensus multilatéral pour ce qui est de faire face aux barrières commerciales et de rendre le commerce international encore plus ouvert et plus équitable. Il convient d'examiner soigneusement l'architecture et les instruments actuels du système commercial international afin d'évaluer les adaptations nécessaires pour faire face plus efficacement à l'évolution rapide des réalités économiques et les politiques prioritaires en matière de développement au XXI^e siècle.

³ Banque mondiale, *Migration and Development Brief No. 22* (Washington, 2014).

⁴ *Rapport sur le commerce et le développement 2013* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.13.II.D.3).

⁵ Organisation internationale du Travail, *Rapport sur le travail dans le monde 2014 – Un développement riche en emplois* (Genève, 2014).

Cycle de Doha

16. Le Cycle de Doha a été lancé en 2001 sur la base d'un large programme. Dans le déroulement des négociations, qualifiées d'« engagement unique », une attention prioritaire est accordée aux difficultés de mise en œuvre que connaissent les pays en développement et à la question du traitement spécial et différencié pour remédier aux déséquilibres dont il n'avait pas été tenu compte dans le précédent Cycle de négociations d'Uruguay, ainsi qu'à deux questions reportées de ce cycle et inscrites à l'ordre du jour, à savoir l'agriculture et les services. Les longues négociations, les revers répétés et la multiplication des instances de négociations parallèles, notamment les initiatives régionales et plurilatérales, étaient de plus en plus perçus comme portant atteinte à la crédibilité du multilatéralisme et ont considérablement relevé les enjeux de la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC. La question qui s'est posée lors des préparatifs de la Conférence, tenue du 3 au 6 décembre 2013 à Bali (Indonésie), était donc d'obtenir des « résultats » concrets portant sur la facilitation du commerce et plusieurs questions relatives à l'agriculture et au développement de façon à mener à terme l'ensemble du Cycle de Doha.

17. Les participants à la neuvième Conférence ministérielle ont adopté la Déclaration ministérielle de Bali et une série de décisions, de mémorandums d'accord et de déclarations, dénommée « train de mesures de Bali » et constituée notamment de cinq décisions ministérielles et d'une déclaration sur l'agriculture ayant trait aux questions suivantes : a) la définition des « services de caractère général »; b) la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire; c) un mémorandum d'accord sur les dispositions relatives à l'administration des contingents tarifaires pour les produits agricoles; d) la concurrence à l'exportation; e) le coton; et f) la déclaration ministérielle sur l'Accord sur la facilitation des échanges. Le train de mesures comportait également quatre décisions ministérielles sur les questions de développement, à savoir : g) les règles d'origine préférentielles; h) la mise en œuvre effective de la dérogation concernant le traitement préférentiel pour les services et fournisseurs de services des pays les moins avancés; i) l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les pays les moins avancés; et j) un mécanisme de surveillance pour le traitement spécial et différencié. Les 10 textes ayant été négociés comme un ensemble, établir un équilibre entre l'ambition et les intérêts au sujet des différentes questions a été une importante pierre d'achoppement. Certains thèmes ayant une valeur économique concrète, la facilitation des échanges et la sécurité alimentaire en particulier, ont constitué le sujet central des négociations.

Facilitation des échanges

18. Les négociations sur la facilitation des échanges visaient à clarifier et améliorer les dispositions sur les procédures douanières en ce qui concerne les 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. Il s'agissait d'améliorer les procédures douanières afin de faciliter les activités commerciales. Cette amélioration devrait permettre de réaliser des gains analogues à la réduction des tarifs douaniers, étant donné que les procédures douanières onéreuses augmentent indûment les coûts du commerce. Selon les estimations de la Banque mondiale et du Forum économique mondial, amener les pays à adopter, ne serait-ce que partiellement, des pratiques optimales en

matière de facilitation des échanges entraînerait une augmentation de 4,7 % du PIB mondial. Les indicateurs de la facilitation du commerce de l'Organisation de coopération et de développements économiques montrent que l'application intégrale de toutes les mesures prévues dans l'Accord sur la facilitation des échanges réduirait les coûts du commerce de 10 % dans les pays développés et de 13 % à 15,5 % dans les pays en développement. Une réduction de 1 % des coûts du commerce mondial permettrait d'augmenter le revenu mondial de plus de 40 milliards de dollars, pour l'essentiel dans les pays en développement.

19. L'élaboration d'un document juridiquement contraignant sur la facilitation des échanges avait été demandée essentiellement par les grands pays qui sont activement portés vers l'exportation et qui recherchaient un débouché intéressant pour leurs exportateurs et leurs prestataires de services (par exemple les services de messagerie). Tout en reconnaissant le bien-fondé de la facilitation des échanges, les pays en développement qui n'ont pas adopté de pratiques optimales internationales et qui ne disposent pas de capacités institutionnelles se sont préoccupés des coûts de mise en œuvre, d'autant que l'application de certaines mesures – comme la gestion des risques – a été jugée relativement coûteuse et que d'autres mesures auxquelles on avait largement recours – comme l'utilisation de courtiers en douane, la « consularisation » (c'est-à-dire l'authentification des documents d'exportation par le bureau consulaire dans les pays exportateurs) et l'inspection avant expédition – étaient difficiles à éliminer.

20. Le texte final de l'Accord sur la facilitation des échanges – le premier accord multilatéral ayant force obligatoire négocié depuis le Cycle d'Uruguay – se compose de 12 articles relatifs à une quarantaine de procédures douanières de fond (sect. I) et de dispositions relatives au traitement spécial et différencié pour les pays en développement (sect. II). Parmi les dispositions de fond, des disciplines juridiquement contraignantes ont été introduites dans certaines des mesures principales, notamment en ce qui concerne la décision anticipée, le traitement avant l'arrivée, la mainlevée des marchandises, la vérification après dédouanement, les opérateurs autorisés 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 de l'inspection avant expédition et de courtiers en douane. La plupart des questions les plus litigieuses, notamment les projets de texte sur l'interdiction de la pratique de la consularisation, l'élargissement de la liberté de transit au transport du pétrole et du gaz au moyen d'oléoducs et d'infrastructures fixes et le transport routier, ont été retirées du texte.

21. Il est important de noter que l'Accord contient une forme sans précédent de traitement spécial et différencié pour les pays en développement, qui établit officiellement un lien entre la capacité de mise en œuvre des pays, la fourniture d'un appui au renforcement des capacités et le calendrier et le niveau des engagements. Les pays en développement ont le droit de désigner eux-mêmes et de mettre en œuvre différentes obligations selon différents calendriers et sous réserve de la période de transition et des possibilités de renforcement des capacités offertes.

Questions relatives aux pays les moins avancés

22. Si les pays les moins avancés ont demandé que les questions les concernant soient pleinement traitées à la neuvième Conférence ministérielle, les résultats

obtenus dans le domaine du développement peuvent être jugés relativement modestes quant à leur effet économique ou juridique. L'accès aux marchés en franchise de droits et hors quota est un objectif de développement convenu à l'échelle internationale qui a été déjà énoncé dans la Déclaration du Millénaire, adoptée en 2000, et dans le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2011-2020, dans lequel l'objectif a été fixé de doubler la part des exportations des pays les moins avancés d'ici à 2020. L'accès aux marchés en franchise de droits et hors quota n'a fait l'objet que d'exhortations, les participants ayant demandé que les pays qui n'ont pas encore élargi cet accès à 97 % des lignes tarifaires en améliorent rapidement la couverture (d'ici à 2015). Les résultats des délibérations 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.

La voie à suivre

23. Le document final de la neuvième Conférence ministérielle est important surtout pour faire renaître la confiance dans le système commercial multilatéral et préparer la voie à une sérieuse réflexion sur la manière de mener des négociations multilatérales. Toutefois, du fait qu'il ne se substitue pas au Cycle de Doha, les membres de l'OMC devaient encore établir un programme de travail clairement défini pour progresser sur les questions en suspens du Cycle de Doha d'ici à la fin de 2014, en accordant la priorité aux questions pour lesquelles la Conférence n'a pu adopter des textes juridiquement contraignants et toutes les questions essentielles pour mener le Cycle à terme, tout en examinant comme il se doit différentes méthodes de négociation. Le programme de travail ne devrait pas empêcher l'adoption d'approches trilatérales ou sectorielles, ce qui pourrait porter atteinte à l'intégrité de l'engagement unique. Les discussions en cours ont fait ressortir certains principes fondamentaux qui dicteront la teneur et le déroulement des travaux après Bali : a) la nécessité d'adopter une approche équilibrée en ce qui concerne l'agriculture, l'accès aux marchés non agricoles et les services; b) le caractère central du volet développement; et c) la nécessité de se concentrer sur ce qui est faisable. Les vues diffèrent sur la question de savoir s'il faut ou non utiliser le projet de texte sur les modalités relatives à l'agriculture et à l'accès aux marchés non agricoles de 2008 comme base pour les travaux futurs, qui a la préférence des pays en développement.

24. Au moment où l'on s'emploie à définir et à établir un ensemble équilibré de questions à négocier dans le contexte du programme de travail faisant suite à Bali, il importe d'examiner les faits nouveaux en matière de commerce et de politiques commerciales qui ont une incidence sur les différents domaines de négociation. Par exemple, l'environnement économique et politique entourant les négociations agricoles a considérablement évolué depuis 2008. L'augmentation des prix des produits alimentaires et agricoles et leur volatilité ont aggravé les préoccupations concernant la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance en milieu rural et amené de nombreux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires à assurer l'approvisionnement interne en produits alimentaires au moyen de diverses politiques, notamment l'appui à la production, la constitution de stocks publics et les achats ininterrompus sur les marchés internationaux (compte tenu des restrictions à l'exportation). L'incidence des augmentations subites des importations se fait aussi de plus en plus sentir. La hausse des prix et la réforme de

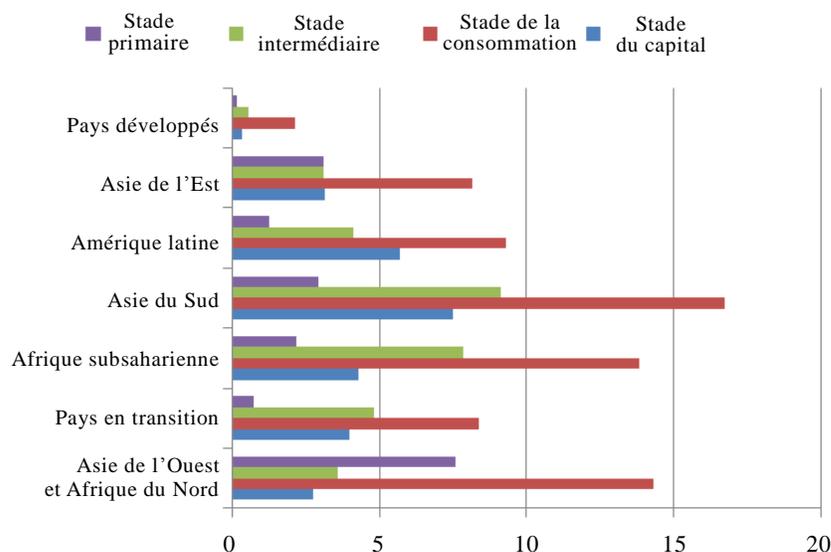
la politique agricole nationale ont eu pour effet de réduire considérablement le recours aux mesures d'appui qui faussent les échanges, notamment par la pratique consistant à changer de catégorie (lorsqu'un pays fait passer ses politiques nationales d'appui des catégories orange et bleue, qui contiennent relativement plus de politiques qui faussent les échanges, à la catégorie verte, qui contient des politiques qui ne faussent pas les échanges ou le font de façon limitée), et les subventions à l'exportation dans les pays qui traditionnellement octroient des subventions. La protection tarifaire a elle aussi reculé tandis que l'incidence des obstacles non tarifaires se ressent davantage, en particulier pour les pays en développement.

25. L'accès aux marchés et les avantages qui en résultent sont de plus en plus subordonnés au respect de mesures réglementaires, telles que les normes sanitaires et les normes applicables aux produits. Ces mesures non tarifaires sont devenues un enjeu majeur pour les exportateurs, les importateurs et les décideurs politiques. On estime, en moyenne, que les mesures non tarifaires ont un effet restrictif sur le commerce deux fois plus prononcé que les tarifs douaniers. Dans l'agriculture, secteur qui revêt une importance particulière pour de nombreux pays en développement, l'effet restrictif des mesures non tarifaires est d'environ 20 %, ce qui est beaucoup plus élevé que celui des tarifs douaniers moyens, qui est d'environ 7 %. Les coûts de conformité sont anormalement élevés pour les petits pays et les pays pauvres, les pays à revenu élevé ayant des moyens internes de se conformer aux mesures techniques, ce qui n'est pas le cas de nombreux pays à faible revenu. Selon les calculs de la CNUCED, l'effet de distorsion supplémentaire que les mesures sanitaires et phytosanitaires des pays développés ont sur le commerce a une valeur équivalant à 14 % de la valeur totale des échanges de produits agricoles des pays à faible revenu.

26. En ce qui concerne les produits industriels, si les tarifs douaniers appliqués dans les pays en développement ont considérablement baissé, de nombreux pays s'efforçant de se doter de capacités de production endogènes et de créer des emplois, il semble que la question de la réduction des tarifs douaniers dans les secteurs manufacturiers soit devenue encore plus délicate, en particulier en ce qui concerne les principaux produits de consommation qui, dans de nombreux pays, continuent de bénéficier fortement de protections (fig. VIII). De plus en plus, les exportations de produits manufacturés sont destinées aux marchés régionaux, d'où l'importance des efforts d'intégration régionale.

Figure VIII
Effet restrictif des tarifs douaniers, par stade de traitement

(En pourcentage)



Source : CNUCED.

27. Il est probable que les initiatives plurilatérales et régionales parallèles influent sur le contenu du programme de travail faisant suite à Bali. En juillet 2014, 14 pays représentant 86 % du commerce mondial des biens écologiques ont entamé des négociations multilatérales en vue d'élaborer un accord sur les biens écologiques. Les participants ont soutenu que la libéralisation dans ce secteur favoriserait la croissance verte et le développement durable et donnerait une impulsion aux efforts visant à mener le Cycle de Doha à terme. Les négociations sont ouvertes à tous membres de l'OMC et les résultats seraient élargis, sur la base du principe de la nation la plus favorisée, à tous les autres membres de l'OMC. Les négociations porteraient sur une liste de 54 biens écologiques identifiés par les pays membres de l'Association de coopération économique Asie-Pacifique en 2012 en vue de réduire les droits à l'importation à 5 % ou moins d'ici à la fin de 2015. Les biens concernés sont notamment les turbines éoliennes, les systèmes de surveillance de la qualité de l'air et les panneaux solaires. Le but de cette première phase des négociations est d'éliminer les droits sur un large éventail de biens écologiques; la deuxième phase porterait sur les obstacles non tarifaires ayant un effet sur les produits et services écologiques.

28. Une autre initiative plurilatérale, à laquelle participent 23 membres de l'OMC représentant 70 % du commerce mondial des services, concerne des négociations en vue d'élaborer un accord sur le commerce des services. Les négociations viseraient à assurer une libéralisation complète et ambitieuse des services en profitant de la libéralisation autonome et préférentielle et en cherchant à faire appliquer le traitement national de manière horizontale à tous les secteurs et pour tous les modes de fourniture, et porteraient aussi sur certaines questions réglementaires. L'accord devrait s'inspirer de l'approche adoptée pour l'Accord général sur le commerce des services pour encourager la multilatéralisation et la participation de nouveaux

membres. La multilatéralisation automatique de l'accord sur le commerce des services actuellement en négociation, sur la base du principe de la nation la plus favorisée, a été provisoirement repoussée car le nombre de membres de l'OMC qui y sont favorables n'a pas atteint un seuil critique; le futur accord sur le commerce des services sera donc un accord préférentiel relevant de l'article V de l'Accord général sur le commerce des services. Il convient d'évaluer soigneusement les répercussions sur le développement des dispositions de tout accord sur le commerce des services relatives à l'accès aux marchés et aux règles pour les participants et non-participants à cet accord, et pour le système commercial multilatéral. 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. Par ailleurs, bien qu'elles soient actuellement suspendues, les discussions plurilatérales se poursuivent sur l'élargissement du champ d'application de l'Accord de l'OMC sur les technologies de l'information à plus de produits et pays. L'Accord révisé sur les marchés publics conclu en 2012 est entré en vigueur en avril 2014.

Questions systémiques

29. Si les négociations prolongées du Cycle de Doha suscitent généralement beaucoup d'intérêt, l'OMC s'acquitte également d'une multitude d'autres fonctions qui sont essentielles pour la transparence, la prévisibilité et la stabilité du commerce international. Considéré dans son ensemble, le système commercial multilatéral qu'incarne l'OMC demeure un bien collectif mondial sans équivalent qui ne s'est pas départi de sa légitimité. Il doit cependant mieux s'adapter à l'évolution des réalités commerciales et des politiques nécessaires au XXI^e siècle, ce qui constitue un important défi.

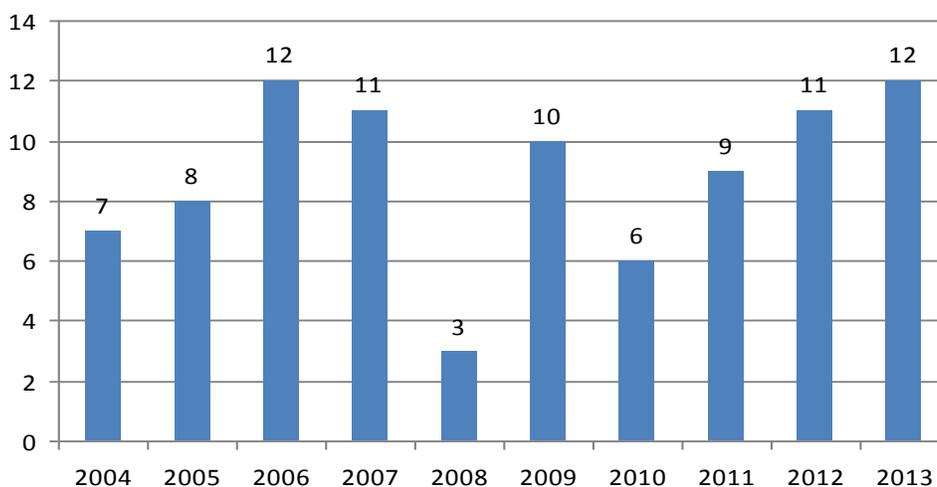
30. Les règles et dispositions actuelles de l'OMS servent de garant contre le protectionnisme et la discrimination dans le commerce international. Au lendemain de la crise économique mondiale, la montée générale du protectionnisme que beaucoup redoutaient à l'échelle mondiale a été relativement bien circonscrite, principalement car les pays ont respecté les normes de l'OMC et fait preuve de retenue. Il convient de préserver cette fonction importante du système commercial multilatéral, car le risque que les pays recourent à des mesures de restriction du commerce existe toujours. Dans un rapport récent, l'OMC a constaté que les membres du Groupe des 20 avaient adopté 112 nouvelles mesures de ce type entre la mi-novembre 2013 et la mi-mai 2014⁶. Plus de la moitié d'entre elles étaient des mesures correctives. Si la part des échanges commerciaux touchés par ces mesures demeure marginale (0,2 % des importations mondiales de marchandises), il faut cependant faire preuve de vigilance car la vaste majorité des mesures restrictives commerciales adoptées depuis la crise mondiale (934 sur 1 185) demeurent en vigueur et portent, d'après les estimations, sur environ 4,1 % des importations mondiales de marchandises.

31. Il est généralement admis que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC fonctionne bien, les pays continuant d'y avoir recours. En 2013, 12 groupes spéciaux ont été établis, ce qui constitue le niveau le plus élevé des 10 dernières années, atteint après plusieurs années d'augmentation constante depuis 2008 (fig. IX). Cela signifie que le système de règlement des différends n'a rien perdu de

⁶ Rapport de l'OMC sur les mesures commerciales du G20 (16 juin 2014).

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 « sujets de préoccupation de portée mondiale », qui se situent à l'intersection du commerce et de questions voisines relevant des politiques des pouvoirs publics, telles que la réglementation en matière d'emballage dans l'industrie du tabac, les mesures de promotion de l'énergie renouvelable (technologie de l'énergie électrique et solaire), y compris par la règle relative au contenu local, l'exploitation viable des ressources naturelles (matières premières et terres rares) et le bien-être des animaux (traitement des phoques et dauphins). Parallèlement, le mécanisme de règlement continue d'être saisi de différends plus « conventionnels », ayant par exemple trait à la lutte contre le dumping et aux subventions.

Figure IX
Nombre de groupes spéciaux établis



Source : OMC.

32. Le fait que le système commercial multilatéral continue d'intéresser de nouveaux membres et semble ainsi voué à l'universalité témoigne également de sa légitimité. Depuis 1995, 32 pays ont adhéré à l'OMC, qui compte ainsi aujourd'hui 160 membres, dont le Yémen est le plus récent. Les Seychelles devraient être admises d'ici à la fin de l'année 2014. Ces pays ont entrepris d'importantes réformes de leurs politiques en vue de mettre leur système commercial en adéquation avec les règles de l'OMC. La mise au point de conditions d'adhésion qui soient équitables et adaptées à leurs besoins en matière de développement constitue un enjeu de taille.

Encadré

Adhésion à l'OMC des pays les moins avancés : le cas du Yémen

Dans le cadre de son adhésion à l'OMC, le Yémen s'est engagé à prendre une série de mesures. L'ensemble de directives adoptées pour faciliter l'adhésion des pays les moins avancés à l'organisation ne s'appliquait pas à ce pays. Le processus d'adhésion du Yémen témoigne de l'importance des efforts de réforme qui sont exigés d'un pays souhaitant devenir membre de l'OMC. En ce qui concerne l'accès à ses marchés, le Yémen a consolidé l'ensemble de ses tarifs douaniers à un taux moyen global de 21,1 %, le taux moyen actuellement appliqué étant de 7,1 %. Pour ce qui est des services, le Yémen a pris des engagements dans 11 secteurs, comprenant 78 sous-secteurs, dont les services financiers et les services de communication. Dans le secteur de la banque, cinq ans après l'adhésion à l'OMC, les banques internationales auront le droit d'ouvrir des filiales au Yémen sans aucune restriction. En matière de télécommunications, toutes les restrictions actuelles à l'accès aux marchés auront été supprimées au 1^{er} janvier 2015.

33. Bien que le fait qu'il constitue un bien collectif ne soit pas mis en question, le système commercial multilatéral a de plus en plus de difficultés à renforcer sa pertinence et sa crédibilité. Pour relever ces défis, il doit avant tout faire en sorte que les négociations du Cycle de Doha donnent des résultats concrets et renforcer sa structure afin de mieux répondre à l'évolution des réalités économiques et des enjeux mondiaux. Il a été proposé à différentes reprises d'inscrire à l'ordre du jour du système commercial multilatéral diverses « questions commerciales du XXI^e siècle ». Certains estiment par exemple qu'il est nécessaire, compte tenu du rôle accru du commerce au sein des chaînes de valeur mondiales, de privilégier un renforcement de la libéralisation, de s'intéresser au lien entre commerce, investissements et services et de considérer les chaînes d'approvisionnement dans leur ensemble, notamment en remédiant aux barrières réglementaires tarifaires et non tarifaires situées tout au long des groupes d'activités d'une chaîne de valeur mondiale. Face à cet argument, il faut cependant tenir compte du fait que les mesures de protection tarifaire demeurent courantes, même dans les pays qui se sont intégrés aux chaînes de valeur mondiales, et que les mesures tarifaires et politiques industrielles continuent d'être utilisées pour développer les capacités productives et promouvoir des améliorations au sein des chaînes de valeur mondiales.

34. D'autres ont recommandé de mettre à jour « l'ensemble de règles de l'OMC » (les règles et dispositions énoncées dans les accords de l'OMC) afin de mieux tenir compte des liens plus étroits entre le commerce et des objectifs plus généraux des politiques des pouvoirs publics, qui constituent aujourd'hui une nouvelle source de litiges commerciaux. Les priorités recensées par les membres de l'OMC dans le cadre des accords de Bali (facilitation du commerce et sécurité alimentaire) témoignent déjà d'une nouvelle orientation stratégique, qui consiste à promouvoir le commerce au sein des chaînes de valeur mondiales et à tenir compte des liens entre commerce et sécurité alimentaire. Il a également été proposé d'inscrire à l'ordre du jour la relation de plus en plus étroite qui existe entre commerce, changement climatique et croissance verte (par exemple les ajustements fiscaux aux frontières liés aux systèmes d'échange de quotas d'émission, les subventions relatives au

contenu local, les mesures concernant les investissements et liées au commerce et la passation des marchés publics relatifs à l'énergie renouvelable). Comme dans le cas du prix 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 de plus en plus considérés comme un facteur déterminant de la compétitivité internationale.

35. L'évolution du Cycle de Doha au cours des 12 dernières années montre qu'il importe de renforcer à l'avenir la fonction de négociation de l'OMC⁷. Rétrospectivement, l'adoption d'un long ordre du jour qui dépassait le cadre des questions figurant dans le programme incorporé, à savoir l'agriculture et les services, a retardé l'obtention de progrès. La part respective des contributions des pays développés et des pays en développement est devenue un sujet constant de désaccord, ce qui a conduit certains observateurs à s'interroger sur la pertinence du système actuel de traitement spécial et différencié et à privilégier la différenciation. Il est également apparu que certains facteurs institutionnels qui sous-tendaient les négociations – par exemple, la prise de décisions consensuelle, le nombre et la diversité des membres, le principe de l'engagement unique, la longueur excessive de l'ordre du jour des négociations, l'absence de direction et le moindre intérêt manifesté par le monde des affaires – compliquaient inutilement les négociations. À long terme, il convient de réfléchir attentivement aux meilleurs moyens de renforcer la fonction de négociation du système commercial multilatéral, compte tenu de l'existence de processus parallèles de négociation plurilatéraux et régionaux.

IV. Accords commerciaux régionaux

36. L'importance croissante des accords commerciaux régionaux constitue le plus grand défi que doit relever le système commercial multilatéral. Au 31 janvier 2014, 583 accords de ce type avaient été notifiés à l'OMC, dont 377 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 régional⁸. En mettant au point des dispositions novatrices, les « accords commerciaux mégarégionaux » devraient également proposer un nouveau modèle de coopération pour l'avenir en matière de commerce et d'investissements. Les « accords commerciaux régionaux du XXI^e siècle » diffèrent qualitativement des accords régionaux 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 de barrières non tarifaires, grâce à un degré élevé d'harmonisation des réglementations visant à accroître la compatibilité et la transparence du cadre réglementaire. En plus de promouvoir l'ouverture intégrale des marchés, de tels accords comprennent également maintenant un ensemble de mesures de réglementation extérieures, portant notamment sur les investissements,

⁷ Voir par exemple : *OMC, L'avenir du commerce : les défis de la convergence – rapport du Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce convoqué par le Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy* (24 avril 2013).

⁸ Voir UNCTAD/DITC/TAB/2013/2.

les règles relatives à la concurrence, les mouvements de capitaux, les droits de propriété intellectuelle et la passation des marchés publics.

37. L'apparition récente d'accords commerciaux mégarégionaux a radicalement modifié les accords commerciaux régionaux tels que l'Accord de partenariat transpacifique, l'Accord de partenariat transatlantique sur le commerce et les investissements et l'Accord régional de partenariat économique global, qui visent tous à créer de gigantesques zones économiques englobant une part importante du commerce mondial de biens et services (voir tableau ci-après).

Comparaison des accords commerciaux mégarégionaux

<i>Accords en cours de négociation</i>	<i>Nombre de membres</i>	<i>Part des exportations mondiales (biens et services)</i>	<i>Exportations entre membres, en proportion des exportations mondiales</i>	<i>Importations entre membres, en proportion des importations mondiales</i>	<i>PIB cumulé, en proportion du PIB mondial</i>	<i>Nombre d'autres accords bilatéraux parmi les parties</i>
Alliance pacifique	4	2,6	3,9	4,5	2,8	6
Accord régional de partenariat économique global	16	27,2	42,0	47,4	29,5	23
Accord sur le commerce des services	23	64,5	72,2	64,1	67,3	
Accord de partenariat transpacifique	12	24,3	46,3	38,3	38,9	25
Accord de libre-échange tripartite	26	2,0	19,0	18,8	1,6	4
Accord de partenariat transatlantique sur le commerce et les investissements	2	42,9	57,8	48,8	45,4	0

Source : Statistiques de la CNUCED et OMC.

38. Les accords commerciaux mégarégionaux sont qualitativement différents des précédents accords commerciaux régionaux par leur portée, leur caractère détaillé et leurs conséquences systémiques. En favorisant une libéralisation plus poussée et une harmonisation des réglementations de pointe et de qualité portant sur une part croissante des échanges commerciaux mondiaux, ils pourraient continuer à exercer une incidence sur les facteurs d'incitation au multilatéralisme, notamment en ce qui concerne l'accès aux marchés des biens, services et investissements et aux marchés publics et pourraient affaiblir davantage le système commercial multilatéral, qui est fondé sur le principe de non-discrimination. Une fois l'Accord de partenariat transpacifique, l'Accord de partenariat transatlantique sur le commerce et les investissements et l'Accord régional de partenariat économique global conclus, les droits de la nation la plus favorisée ne s'appliqueraient qu'à quelques pays de l'Union européenne et aux États-Unis d'Amérique. Il y aurait donc moins de raisons de négocier à l'échelle mondiale des réductions des droits de douane appliqués au titre de la clause de la nation la plus favorisée. L'harmonisation des réglementations effectuée dans le cadre de certains accords commerciaux mégarégionaux pourrait accroître encore les avantages commerciaux escomptés d'une intégration régionale poussée, tandis que certaines questions de portée systémique, notamment l'aide à l'agriculture nationale, ne pourraient faire l'objet de négociations qu'au niveau multilatéral. Face à ces nouvelles tendances associées aux accords commerciaux mégarégionaux et à leurs implications en matière de développement, il n'est que

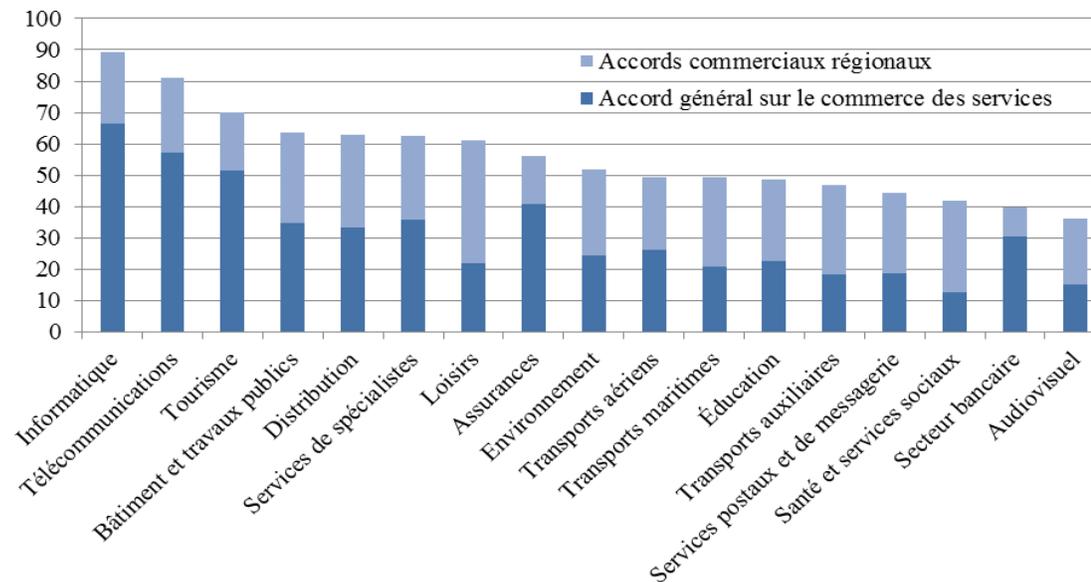
plus nécessaire de souligner la primauté du système commercial multilatéral pour réaliser le programme de développement durable de l'après-2015.

39. Du point de vue du développement, ces accords et les accords commerciaux régionaux du XXI^e siècle pourraient de manière plus générale représenter un risque pour les pays en développement plus faibles et vulnérables, qui pourraient tout simplement en être exclus. Lorsqu'ils y participent, le maintien des conditions préférentielles existantes au titre d'arrangements préférentiels unilatéraux est souvent une motivation de premier plan lors de la conclusion d'accords commerciaux régionaux Nord-Sud. Les pays en développement de plus grande taille ont du mal à bénéficier véritablement d'un meilleur accès aux marchés dans le cadre des accords commerciaux régionaux, car ces derniers maintiennent souvent des droits de douane élevés sur les produits sensibles aux importations, y compris les produits laitiers, le sucre et les vêtements, qui bénéficient d'un degré de protection élevé au titre de la clause de la nation la plus favorisée.

40. Dans le cadre de la nouvelle génération d'accords commerciaux régionaux Nord-Sud, veiller à ce que la teneur d'un accord soit adéquate et que le rythme et la progression de la libéralisation d'un pays membre soient adaptés constitue une préoccupation essentielle des pays en développement. Certaines nouvelles questions de réglementation dont l'OMC ne traite pas, telles que les investissements, la concurrence, les normes relatives à l'emploi et à l'environnement, les taxes à l'exportation et les restrictions sur les matières premières et l'énergie, ainsi que les données personnelles, sont prises en compte et des engagements et règles plus contraignants que ceux imposés par l'OMC, en matière par exemple de normes, services, passation des marchés publics et droits de propriété intellectuelle, sont introduits. Il est donc de la plus haute importance que les objectifs relatifs à l'ouverture des marchés soient assortis en contrepartie de la marge de manœuvre nécessaire pour définir et mettre en œuvre des mesures permettant de se doter de capacités productives essentielles et d'accroître la valeur ajoutée de la production.

41. Le commerce des services est maintenant une composante importante des accords commerciaux régionaux, en particulier des accords Nord-Sud. À l'échelle mondiale, le tiers des accords commerciaux régionaux comprennent des engagements relatifs aux services. Le degré d'application de l'Accord général sur le commerce des services et des accords commerciaux régionaux diffère selon les secteurs (fig. X). Les secteurs de l'informatique et des télécommunications semblent les plus libéralisés de tous les services dans le cadre de l'Accord général, tendance qu'accroissent les accords commerciaux régionaux. Dans le domaine de l'infrastructure, trois sous-secteurs des transports (transports maritimes, aériens et auxiliaires) sont dans leur ensemble particulièrement peu régis par des engagements pris dans le cadre de l'Accord général mais le sont en revanche nettement plus par les accords commerciaux régionaux. Les services financiers bénéficient en revanche d'importants engagements relevant de l'Accord général mais constituent – notamment dans le cas du secteur bancaire – le secteur dans lequel les engagements pris au titre des accords régionaux apportent le moins d'améliorations. Cela est peut-être dû au fait qu'il y a davantage de possibilités de traitement préférentiel dans le secteur des services de transport, où la proximité géographique ou les relations bilatérales spéciales entrent en ligne de compte, que dans celui des services financiers, où un traitement préférentiel risque de donner lieu à un arbitrage réglementaire.

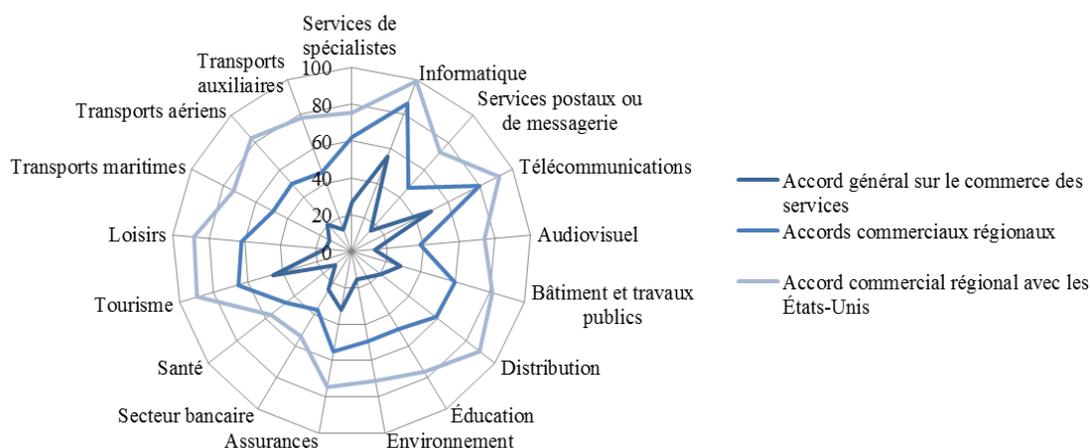
Figure X
**Importance moyenne des engagements pris par l'ensemble des pays
dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services
et des accords commerciaux régionaux**



Source : Calculs de la CNUCED d'après des données de l'OMC.

42. 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'Accord général, lesquels sont cependant plus importants pour ces pays que pour les pays en développement. Dans les secteurs de l'informatique, des télécommunications et de la finance (banque), il n'existe quasiment aucun engagement régional qui surpasse les dispositions de l'Accord général (c'est-à-dire qui favorise une libéralisation plus poussée ou impose des règles plus contraignantes) alors que les accords régionaux apportent une légère amélioration dans le domaine des transports. En revanche, dans les pays en développement, les accords commerciaux régionaux semblent avoir davantage contribué à favoriser la libéralisation. Dans tous les secteurs, les engagements pris dans le cadre de ces accords commerciaux régionaux y sont généralement nettement plus importants que ceux pris dans le cadre de l'Accord général (voir fig. X). Cela est en partie dû au fait que les engagements initialement pris par les pays en développement dans le cadre de l'Accord général sont relativement peu contraignants; cela dit, certains pays, notamment les pays en phase d'adhésion, ont contracté d'importants engagements. Une autre explication tient peut-être à la structure asymétrique des négociations qui caractérise les accords commerciaux régionaux Nord-Sud. 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 souvent jugés « sensibles », tels que les services postaux et de messagerie, les transports, les services de spécialistes et les services financiers (fig. XI).

Figure XI
Importance moyenne des engagements pris par les pays en développement dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services et des accords commerciaux régionaux



Note : Les accords de commerce préférentiel des États-Unis ont été conclus avec les pays suivants : Bahreïn, Chili, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jordanie, Maroc, Nicaragua, Oman, Panama, Pérou, République de Corée, République dominicaine et Singapour.

Source : Calculs de la CNUCED d'après des données de l'OMC.

43. Si les diverses méthodes de libéralisation adoptées dans le cadre des accords commerciaux régionaux (listes négatives ou positives) peuvent avoir différents effets sur le degré de libéralisation du secteur des services, les accords commerciaux régionaux récents ont été assortis de nouveaux moyens de parvenir à une plus grande libéralisation. Par exemple, les engagements pris peuvent se fonder sur les conditions d'accès aux marchés, notamment au moyen de dispositions de « statu quo » (qui empêchent les pays de moins respecter leurs obligations respectives) et de l'application de la « clause d'ajustement », qui prévoit l'ajout automatique de nouvelles mesures de libéralisation à l'avenir. La clause du traitement national peut s'appliquer horizontalement à tous les secteurs et modes. La clause de la nation la plus favorisée appliquée à un tiers, qui figure de plus en plus souvent dans les récents accords commerciaux régionaux, vise à faire en sorte qu'une partie à un accord commercial régional obtienne les meilleures conditions préférentielles accordées par d'autres partenaires de cet accord, ce que le principe de la nation la plus favorisée inscrit dans l'Accord général sur le commerce des services ne garantit pas. L'application de cette clause dans le cadre des accords commerciaux régionaux Nord-Sud laisse craindre que les parties à un tel accord ne soient ainsi dissuadées d'adopter d'ambitieuses mesures de libéralisation des marchés avec une tierce partie, y compris dans le cadre des accords commerciaux régionaux Sud-Sud.

44. Les nouveaux accords commerciaux régionaux du XXI^e siècle accorderaient une attention accrue à l'harmonisation des réglementations, afin de réduire les disparités entre normes nationales qui nuisent aux échanges commerciaux. Il a notamment été proposé d'adopter des dispositions portant sur la cohérence des

réglementations, selon lesquelles chaque membre devrait disposer au niveau national d'un mécanisme institutionnel central chargé de faciliter la coordination et l'examen des nouvelles « mesures de réglementation visées », l'objectif étant de promouvoir la convergence. Il faudrait à cette fin évaluer les effets d'une mesure de réglementation compte tenu de l'objectif et l'efficacité escomptés, conformément aux pratiques en vigueur dans certains pays. Cela pourrait restreindre le champ d'action des organismes de réglementation et s'avérer difficile à mettre en œuvre dans certains pays en développement dotés d'institutions moins stables et de peu de moyens. Les dispositions relatives aux réglementations adoptées par souci de convergence dans le cadre des accords commerciaux mégarégionaux (par exemple, l'Accord transatlantique de partenariat sur le commerce et les investissements et l'Accord de partenariat transpacifique) devraient probablement être mieux suivies de par le monde, ce qui créerait un « nivellement par le haut » en matière de réglementation. Certains craignent cependant que l'encadrement à l'échelle internationale des processus et cadres réglementaires nationaux, principalement effectué à la faveur de la libéralisation du commerce entreprise dans le cadre d'accords commerciaux régionaux, puisse nuire à l'autonomie des organismes nationaux de réglementation dans le secteur des services essentiels et des services d'infrastructure.

45. Les accords commerciaux régionaux comprennent souvent des dispositions relatives aux droits de propriété intellectuelle plus protectrices que celles de l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce, ce qui a une incidence sur diverses politiques des pouvoirs publics, allant de la santé à l'innovation. Les accords commerciaux régionaux récents ont pour principale caractéristique de protéger beaucoup plus certaines catégories de droits de propriété intellectuelle et de renforcer les droits des détenteurs de titres tout en restreignant les exceptions et les limites dont peuvent bénéficier les utilisateurs de droits de propriété intellectuelle. Certaines dispositions d'accords commerciaux régionaux confèrent ainsi un degré de protection supplémentaire : une protection des brevets au-delà de 20 ans; l'allongement de la durée du copyright de 50 à 70 ans après la mort du créateur; une période d'exclusivité des données d'au moins cinq ans; des règles de traitement national n'admettant aucune exception; de plus grandes facilités d'accès aux ressources génétiques et une plus grande acceptation des organismes génétiquement modifiés; l'extension de la protection des marques déposées ne se limitant pas aux marques déposées visibles; le renforcement de la protection des technologies numériques et la brevetabilité des plantes et animaux.

46. Les accords commerciaux régionaux ont également une incidence sur la libéralisation des marchés publics, qui représentent de 10 % à 15 % du PIB. Les marchés publics constituent depuis longtemps un important moyen – dans le cadre des politiques industrielles et de celles des pouvoirs publics – de soutenir les petites et moyennes entreprises et fournisseurs locaux et de favoriser l'intégration sociale et le développement technologique. Si les politiques de préférence nationale, qui imposent d'utiliser des éléments d'origine locale (par exemple « nationaux »), ont par le passé contribué à l'établissement de certaines industries stratégiques, ces politiques ne sont généralement pas réglementées par l'OMC pour la plupart des pays en développement qui ne sont pas parties à l'Accord sur les marchés publics; par ailleurs, cette marge de manœuvre stratégique importante est de plus en plus restreinte par certaines dispositions des accords commerciaux régionaux. Par exemple, les accords commerciaux régionaux ont eu pour effet d'accroître le

nombre de pays qui suivent des règles comparables à celles de l'Accord sur les marchés publics, à mesure que les pays qui n'étaient pas parties à l'Accord (par exemple, le Chili) ont accepté d'en appliquer les dispositions.

47. Lors des récentes négociations d'accords commerciaux mégarégionaux, on s'est efforcé de prendre en compte les effets potentiellement anticoncurrentiels des entreprises publiques, qui bénéficient généralement d'un traitement préférentiel, notamment sur le plan financier, et font ainsi l'objet d'une attention particulière. Certaines dispositions régionales visent à établir une « neutralité concurrentielle » entre entreprises publiques et entreprises privées en supprimant de tels avantages structurels. De nombreux pays ont souligné le rôle important que jouent les entreprises publiques dans la réalisation des politiques des pouvoirs publics, notamment dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications, des services postaux et de messagerie et des services financiers. 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 craintes quant à une éventuelle perte d'autonomie des États en matière de réglementation. On considère généralement qu'un tel 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 (par exemple dans le secteur des télécommunications et de l'énergie).

48. La consolidation et l'élargissement des initiatives d'intégration régionale Sud-Sud constituent de plus en plus souvent une stratégie viable visant à mettre en place une structure propice à l'intégration des pays en développement dans les chaînes régionales de valeur. Les accords Sud-Sud représentent maintenant les deux tiers de l'ensemble des accords commerciaux régionaux en vigueur. Les pays en développement ont de plus en plus recours à l'intégration régionale Sud-Sud pour promouvoir économies d'échelle, diversification et résilience. Outre les économies d'échelle qu'elles permettent, les initiatives d'intégration Sud-Sud servent de point de départ du développement vers l'intégration mondiale, tendent à développer le commerce des biens non conventionnels et peuvent faciliter la diversification. En Afrique, la priorité consiste à stimuler le commerce intracontinental en accélérant la mise en place d'un accord de libre-échange panafricain (définissant une zone de libre-échange continental) 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 et d'autres communautés économiques régionales. En Asie, les pays en développement ont activement participé à des accords commerciaux régionaux dans les années 2000, en particulier avec d'autres pays asiatiques. L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) s'emploie à établir une zone de libre-échange en 2015, qui favoriserait la création d'une communauté économique des pays de l'ASEAN en 2020. Le Partenariat économique global régional réunirait la majorité des accords commerciaux régionaux. En Amérique latine, l'intégration économique s'est heurtée à d'importantes difficultés au fil des ans. Des efforts continuent d'être déployés, selon différentes modalités et initiatives, afin d'adopter des stratégies de développement viables et durables dans le cadre des accords actuels d'intégration, tels que le Marché commun d'Amérique centrale et le Marché commun du Sud (MERCOSUR), ainsi que de nouvelles initiatives, telles

que l'Alliance Pacifique (Chili, Colombie, Mexique et Pérou). Les accords commerciaux régionaux permettent de développer les capacités productives, les transports régionaux, les réseaux d'infrastructure et les relations indispensables à l'apport de services d'infrastructure. Parallèlement à la libéralisation, de telles initiatives de coopération se sont avérées être des composantes essentielles du développement régional.

49. Compte tenu de l'élargissement et de la multiplication des accords commerciaux régionaux, ainsi que de leur complexité croissante, il convient de veiller à ce que le système commercial multilatéral et de tels accords soient cohérents. Il importe d'assurer la convergence des processus multilatéraux et régionaux afin de parvenir à un équilibre optimal entre ces deux types d'accords, ainsi que la convergence des processus régionaux eux-mêmes, afin que, dans leur ensemble, ces différents accords permettent d'instaurer des conditions propices au développement durable. Il faut également exercer une surveillance rigoureuse sur le plan multilatéral et prendre des dispositions efficaces, notamment en fixant des normes minimales applicables aux mesures de réglementation régionales. Il convient d'assurer une certaine cohérence en matière de développement afin que le traitement spécial et différentiel et la marge de décision que permet le système commercial multilatéral ne soient pas compromis par les accords commerciaux régionaux.

V. Conclusion

50. Le commerce international et le système commercial multilatéral ont subi une transformation importante, qui se caractérise par une production plus fragmentée, l'apparition de multiples pôles et la régionalisation, l'intégration s'effectuant à un rythme différent selon les pays. Le commerce continue de contribuer pour beaucoup au développement et devrait figurer en bonne place dans le programme de développement de l'après-2015, comme moteur important d'un développement durable pour tous. Lorsqu'elles sont judicieusement exploitées, les possibilités offertes par le commerce international peuvent être un puissant vecteur de création d'emplois, permettant une utilisation rationnelle des ressources, favorisant l'entrepreneuriat et, en définitive, améliorant le niveau de vie de tous les pays. Mais ce sont les conditions dans lesquelles le commerce s'effectue et la cohérence de la politique commerciale avec d'autres politiques complémentaires qui permettront véritablement d'en tirer des effets positifs. Afin de mieux adapter les approches de libéralisation du commerce aux impératifs d'un développement pour tous, il convient de renforcer la cohérence des politiques commerciales et de développer lors de l'élaboration de politiques économiques internationales.

51. Pour que le commerce contribue à de nombreux titres à la réalisation de divers objectifs de développement durable de l'après-2015, il faudra élaborer des politiques qui favorisent la mise en place de relations positives entre les politiques commerciales et les politiques des pouvoirs publics apparentées, y compris les politiques sociales, financières, technologiques, sanitaires, énergétiques, éducatives et environnementales, d'emploi et de migration. Compte tenu de l'évolution des priorités et des besoins nationaux en matière de politiques, il convient d'établir un environnement international porteur et un cadre commercial équitable et ouvert et de donner aux pays la marge de manœuvre nécessaire à la mise en œuvre de telles politiques, afin que le commerce puisse prospérer et que les dividendes du

développement puissent être répartis équitablement entre pays, ainsi qu'à l'intérieur même de leurs frontières.

52. À l'échelle internationale, il convient de favoriser et renforcer la coopération multilatérale. L'action menée par la CNUCED dans le domaine du commerce et du développement au cours des 50 dernières années confirme le rôle fondamental du commerce comme moteur de la croissance. Dans la perspective d'un développement durable pour tous, il faut redynamiser le système commercial multilatéral, afin que ce bien collectif mondial bénéficie d'un regain de dynamisme, de crédibilité et de pertinence compte tenu des défis du XXI^e siècle en matière de développement auxquels font face les populations les plus pauvres et les plus vulnérables. La cohérence devrait aussi être renforcée entre les accords multilatéraux et régionaux afin que ces arrangements puissent, dans leur ensemble, créer des conditions propices au développement.
