



Assemblée générale

Distr. générale
26 août 2013
Français
Original : anglais

Soixante-huitième 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

La revitalisation du partenariat mondial pour le développement et l'efficacité du fonctionnement du système commercial multilatéral devraient occuper une place centrale dans le programme mondial de développement pour l'après-2015. Le commerce international, qui est un puissant catalyseur pour la réalisation des objectifs socioéconomiques, devrait aussi servir d'autres objectifs du développement durable pour l'après-2015. Le commerce est indispensable pour une croissance sans exclusion grâce à un plus grand nombre d'emplois et de meilleurs emplois, contribuant ainsi à une économie plus diversifiée et au développement durable, et également au relèvement du niveau de vie dans tous les pays. La corrélation entre le commerce et le développement n'est pas automatique et nécessite un solide soutien institutionnel et politique à l'échelon national, mais aussi une cohérence internationale dans le choix des orientations, notamment pour garantir que le chemin emprunté pour atteindre le développement est sans exclusive et viable. Le renforcement du système commercial international face à la multiplication des accords de commerce régionaux et la relance des impératifs du développement face aux nouvelles réalités économiques revêtent une importance primordiale pour la mise en place d'un environnement porteur pour l'avenir de la croissance mondiale. L'adoption de nouvelles règles « assouplies » devrait être envisagée pour parvenir à des solutions de consensus aussi bien dans le cadre de l'« ancien » programme commercial (par exemple crêtes tarifaires et progressivité des droits, subventions agricoles) et du « nouveau » (par exemple politique de la concurrence, investissements).

* A/68/150.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Les tendances du commerce international	3
A. Le commerce mondial et son contexte	3
B. Commerce de marchandises	4
C. Commerce de services	7
D. Observations concernant les tendances du commerce par rapport au développement durable	9
III. Éléments nouveaux dans le système commercial multilatéral	15
A. Aperçu général du système commercial multilatéral	15
B. Le programme de Doha pour le développement et la prochaine Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce	16
C. Approches plurilatérales au sein de l'Organisation mondiale du commerce	19
D. Accords de commerce régionaux	21
E. Incidences du « nouveau » régionalisme pour les pays en développement	25
F. Autres enjeux et défis « nouveaux »	26
IV. Conclusions	29

I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 67/196 de l'Assemblée générale, dans laquelle celle-ci priait le Secrétaire général, agissant en collaboration avec le secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), de lui présenter à sa soixante-huitième session un rapport sur l'évolution du système commercial multilatéral. Il traite des nouvelles tendances et caractéristiques du commerce international et fait le point des aspects marquants de l'évolution du système commercial international.

II. Les tendances du commerce international

A. Le commerce mondial et son contexte

2. Après avoir enregistré une forte expansion en 2011, soit 6,9 %, le volume du commerce mondial (à savoir les exportations et les importations de biens et de services ajustées pour tenir compte des variations de prix) a connu une décélération marquée, tombant à 2,7 % en 2012¹. Cette évolution correspond essentiellement à la contraction de la demande liée au ralentissement de l'activité économique mondiale. La production mondiale n'a progressé que de 2,3 % en 2012, contre 2,8 % en 2011. La mollesse de l'activité économique dans les pays développés, sa décélération dans certains pays en développement, le taux élevé du chômage, les incertitudes répétées des marchés financiers et la contraction des dépenses publiques semblent avoir gravement freiné les échanges aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Selon les projections, le commerce mondial devrait retrouver un niveau de 3,5 % en 2013, tandis que la production mondiale devrait se maintenir au même niveau.

3. La production dans les pays développés n'a progressé que de 1,2 % en 2012. Le taux de croissance aux États-Unis a retrouvé un niveau de 2,2 % alors que celui des pays de l'Union européenne a reculé de 0,3 % en raison de la crise de la dette dans la zone euro. L'économie mondiale a continué d'être tirée par les pays en développement, où le taux de croissance a atteint 4,6 %, une croissance particulièrement forte étant enregistrée en Asie du Sud et du Sud-Est (5,5 %) et en Afrique (5,1 %). S'agissant des risques pesant sur l'économie mondiale, il est apparu que le taux de croissance dans bon nombre des grands pays en développement qui avaient été les principaux pôles de croissance pendant la période de redressement consécutive à la crise avait commencé à se ralentir sensiblement, tout particulièrement en Chine. Cela a eu un effet particulièrement marqué sur les exportateurs de produits de base. Les investissements étrangers directs (IED) à l'échelle mondiale ont chuté de 18 % en 2012.

4. Un chômage généralisé et persistant à travers le monde continue de peser lourdement sur l'ensemble de la demande mondiale, réduisant ainsi les débouchés commerciaux. Avec un taux de chômage mondial de 5,9 % en 2012, il y avait environ 196 millions de chômeurs et autour de 39 millions de personnes étaient

¹ *World Economic Situation and Prospects 2013* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.13.II.C.2), mise à jour de l'été 2013.

sorties du marché du travail face à la difficulté croissante de trouver un emploi². Le chômage est particulièrement grave en Europe, où il a atteint le niveau encore inégalé de 12,1 % en mars 2012, et qui dépasse 26 % en Espagne et en Grèce, mais qui sévit également dans les régions en développement, dont le Moyen-Orient (11,1 %), l'Afrique du Nord (10,3 %) et l'Afrique subsaharienne (7,5 %). Les jeunes sont les plus fortement touchés, 73,8 millions d'entre eux à travers le monde étant sans emploi, ce qui équivaut à un taux de chômage de 12,6 % parmi les jeunes du monde entier. Le chômage des jeunes a un effet particulièrement pervers sur l'économie du fait que cela élimine toute possibilité de formation de capital humain, qui est une source de croissance économique, et sur la société car cela porte atteinte à la cohésion sociale. D'où l'importance de politiques avisées concernant le marché du travail et la protection sociale, associées à un enseignement et une formation axés sur des secteurs à fort potentiel de croissance.

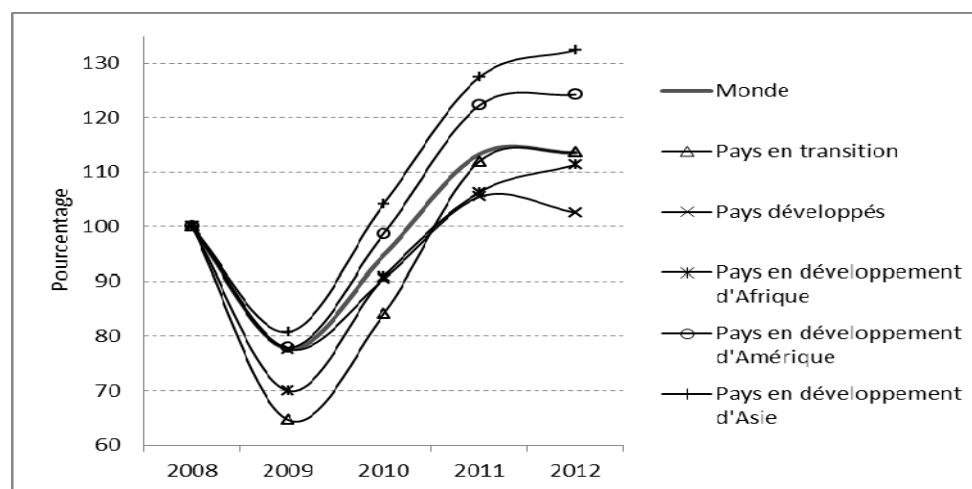
B. Commerce de marchandises

5. En termes de valeur nominale, les exportations mondiales de marchandises ont atteint 18,3 trillions en 2012, soit un niveau presque identique à celui de 2011, la valeur des exportations ayant à peine augmenté (0,2 %) après avoir enregistré un bond de 19,6 % en 2011. Les exportations des pays en développement ont progressé de 3,6 % en 2012 alors que celles des pays développés reculaient de 2,8 % en termes absolus. En conséquence, la part des pays en développement dans le commerce mondial a atteint le niveau record de 44 %. Les exportations Sud-Sud ont représenté 56,5 % des exportations de marchandises des pays en développement, et 25,1 % du total mondial. Par rapport aux niveaux d'avant la crise, toutes les régions ont dépassé en 2011 leurs niveaux de 2008 (fig. I).

Figure I

Évolution de la valeur des exportations de marchandises par région, 2008-2012

(2008 = 100)



Source : Statistiques de la CNUCED.

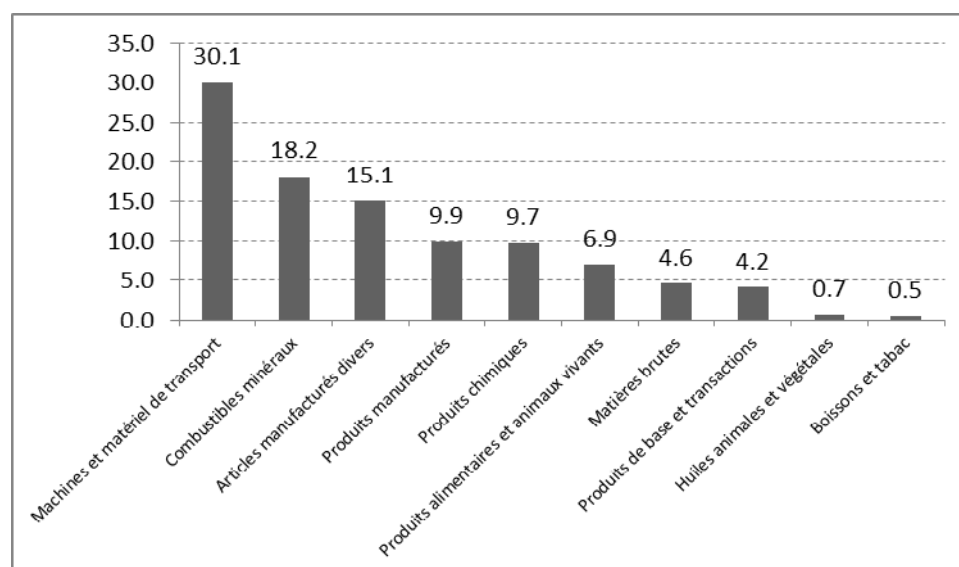
² Organisation internationale du Travail, *Rapport sur le travail dans le monde 2013, Restaurer le tissu économique et social* (Genève, 2013).

6. Le dynamisme de la reprise des exportations des pays en développement au cours de cette période s'explique par l'importance des rubriques « machines et matériel de transport », combustibles minéraux et « articles manufacturés divers » dans les échanges (fig. II). Une part significative de l'augmentation des exportations de combustibles minéraux est due à la hausse des prix entre 2009 et 2011, tandis que le dynamisme relatif des exportations de produits manufacturés correspond à une augmentation du volume de ces exportations et à la forte réactivité des échanges commerciaux, dans le cadre des chaînes mondiales de valeur, à l'évolution de la demande. Cela correspond à la vigueur de la croissance des exportations des pays d'Asie et des échanges Sud-Sud. L'Asie représente plus des trois-quarts de l'ensemble des exportations Sud-Sud, caractérisées par une plus forte concentration de produits manufacturés à forte intensité de technologie que la moyenne mondiale.

Figure II

Contribution sectorielle à l'évolution en valeur de l'ensemble des exportations de marchandises des pays en développement entre 2008 et 2012

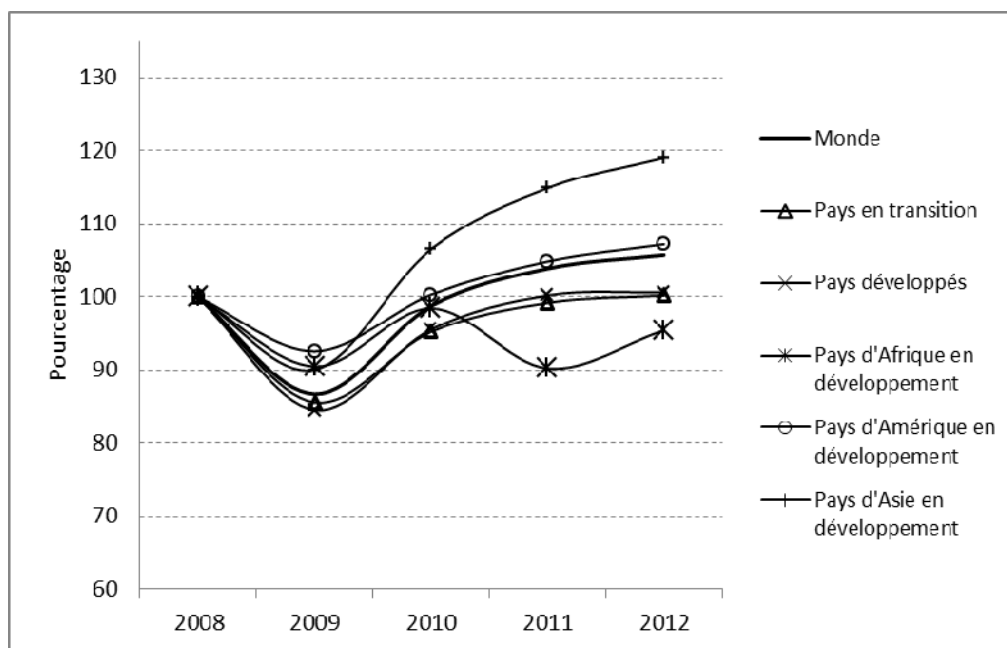
(En pourcentage)



Source : Statistiques de la CNUCED.

7. En termes de volume, les exportations de marchandises ont enregistré un brusque ralentissement en 2012, ne progressant que de 1,6 %, contre 5,4 % en 2011. La reprise des exportations a suivi des trajectoires divergentes suivant les régions. Dans les pays en développement, la croissance des exportations a été plus dynamique, mais limitée à 3,2 %, alors que dans les pays développés, le volume des exportations n'a augmenté que de 0,4 %. Malgré l'expansion apparente des échanges en termes de valeur, les effets de la crise semblent continuer à se faire sentir dans de nombreuses régions en termes de volume (fig. III). Dans l'ensemble, le volume des exportations mondiales de marchandises avait retrouvé son niveau antérieur à la crise à la fin de 2010, et l'a dépassé d'environ 6 % en 2012, la reprise la plus rapide ayant été enregistrée dans les pays d'Asie en développement. Toutefois, les pays d'Afrique en transition n'avaient toujours pas retrouvé leur niveau d'avant la crise.

Figure III
Évolution du volume des exportations de marchandises par région, 2008-2012
 (2008 = 100)

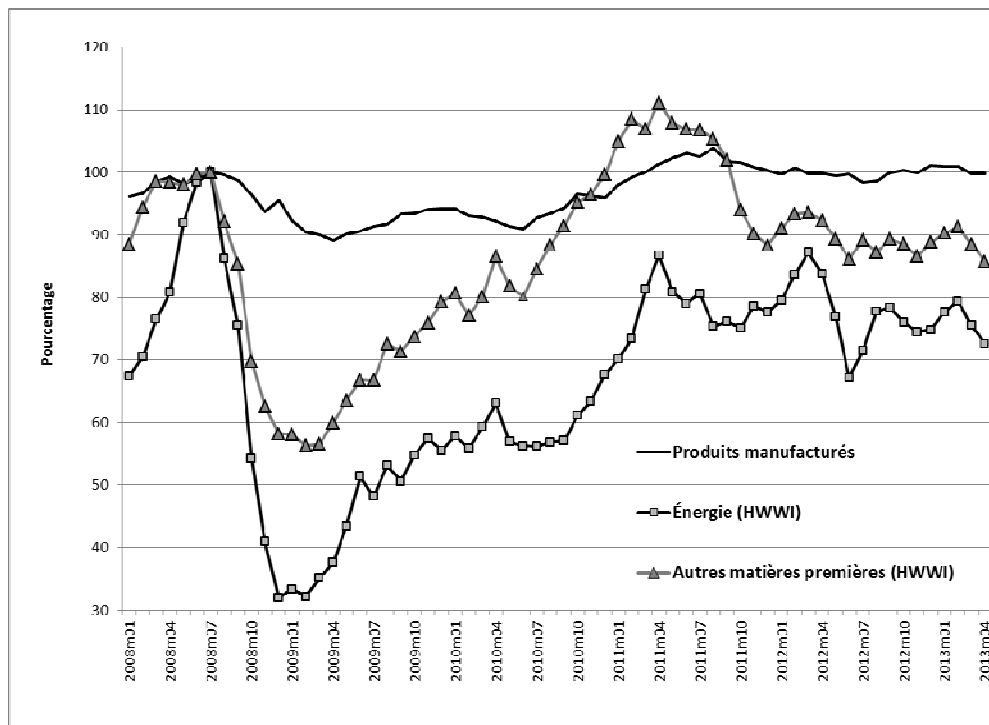


Source : Statistiques de la CNUCED.

8. Il ressort de la figure IV que depuis 2011, les prix ont été instables et ont décliné pour les produits de base, mais qu'ils sont restés assez constants pour les produits manufacturés, se maintenant au niveau d'avant la crise. L'incidence qui apparaît immédiatement est que le commerce international reste une source potentielle de chocs extérieurs et d'instabilité pour les pays exportateurs de produits de base. Les exportations de ces produits, en particulier celles de métaux, de minéraux et d'énergie, continuent de connaître des fluctuations marquées en fonction des variations de la demande déclenchées par l'évolution de la production et des revenus dans les pays producteurs de produits manufacturés. Leurs effets sur les exportations de produits de base se manifestent souvent par une baisse à la fois du volume et du prix de ces produits. Pour ce qui est des produits manufacturés, leurs prix n'ont pas dans l'ensemble enregistré une augmentation continue depuis le pic d'avant la crise. Cela s'explique peut-être par le fait que la faiblesse de la demande mondiale a conduit à un « nivellement par le bas » dans lequel les différents pays où la demande intérieure est faible cherchent à accroître leurs exportations en abaissant les prix.

Figure IV
**Indice mondial des prix des produits manufacturés, de l'énergie
 et autres matières premières**

(Juillet 2008 = 100)



Source : CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

9. L'appréciation de la monnaie qui est intervenue récemment dans quelques pays en développement par suite d'une augmentation des apports de capitaux consécutive à une expansion monétaire dans certains pays développés représente un nouveau risque pour leur compétitivité à l'exportation. Le renminbi chinois a atteint son niveau le plus élevé depuis 19 ans pendant le deuxième trimestre de 2013. La monnaie de quelques pays en développement, dont le Brésil, le Mexique et les Philippines, s'est appréciée en valeur nominale, ce qui a suscité des inquiétudes quant à l'effet préjudiciable que cela pourrait avoir sur le secteur des exportations de ces pays.

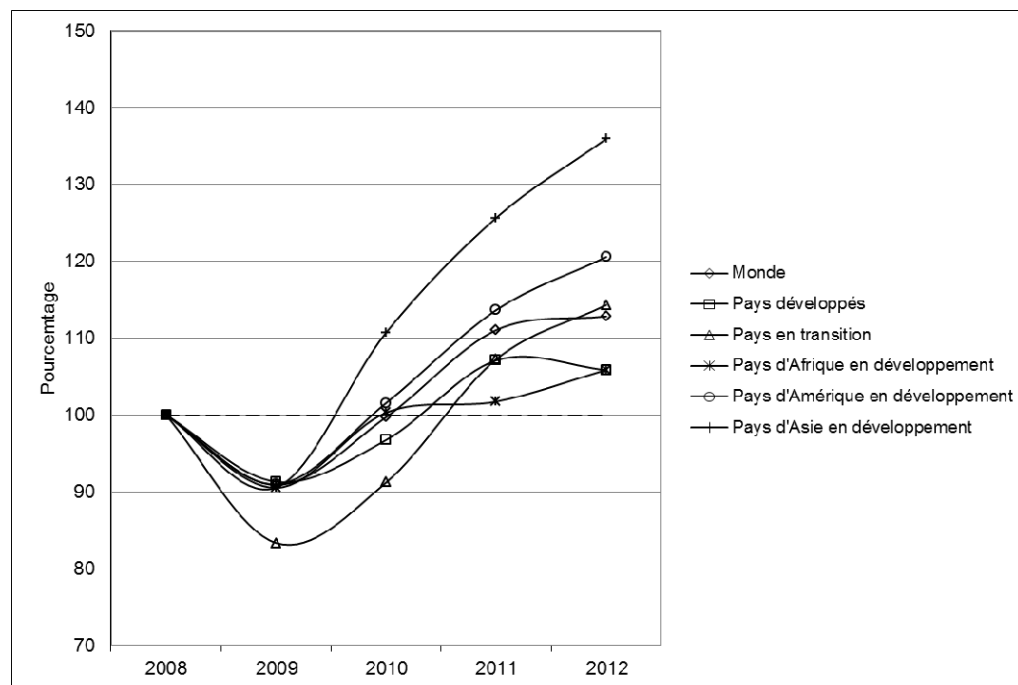
C. Commerce de services

10. La valeur des exportations mondiales de services a augmenté modestement de 1,6 % en 2012. Les pays en développement ont enregistré un solide taux de croissance de 7,6 %, alors que les exportations des pays développés ont reculé de 1,2 %. La valeur des exportations mondiales de services a atteint 4,3 trillions de dollars, soit l'équivalent de 20 % du total des exportations de biens et de services. Cette part n'a cessé d'augmenter du fait que les exportations de services ont progressé à un rythme plus rapide que les produits manufacturés. La part des pays en développement dans les exportations mondiales de services a atteint pour la

première fois 31 % en 2012 sous l'effet de l'expansion rapide des exportations de services asiatiques (fig. V).

Figure V
Évolution des exportations de services par région

(2008 = 100)

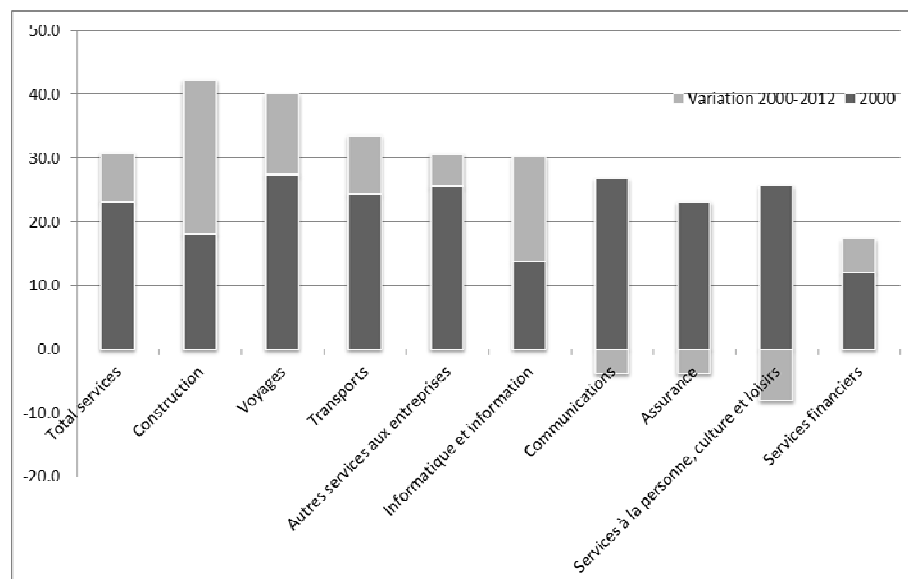


Source : Statistiques de la CNUCED.

11. Entre 2000 et 2012, les pays en développement ont augmenté leur part de marché dans 7 des 10 sous-secteurs en améliorant leur compétitivité à l'exportation (fig. VI). La part des pays en développement est la plus importante dans la construction et les services de voyages, soit environ 40 %; viennent ensuite les transports et les « autres services aux entreprises ». La croissance a été particulièrement rapide dans les services informatiques et les services d'information liés à la sous-traitance des services relatifs aux technologies de l'information. Selon d'autres données sectorielles, la croissance dynamique des exportations de services informatiques, de services d'information et de voyages a été à l'origine du redressement des exportations de services des pays en développement. Les recettes du tourisme international ont augmenté de 4 %, atteignant 1,1 trillion en 2012, tandis que le nombre des arrivées de touristes ont également progressé de 4 %.

Figure VI
Part des pays en développement dans les exportations mondiales de services par catégorie, 2000 et 2012

(En pourcentage)



Source : Statistiques de la CNUCED.

12. Selon les estimations, le montant des envois de fonds dans le monde, y compris les envois liés à des mouvements temporaires, ont augmenté de 2,8 % en 2012.³ Leur montant est estimé à 529 milliards de dollars, dont environ 401 milliards partent à destination des pays en développement. Les flux vers les pays en développement ont progressé de 5,3 % en 2012 et devraient augmenter encore plus rapidement entre 2013 et 2015, soit à un rythme de 8,8 %. Les envois de fonds constituent l'une des principales ressources financières pour de nombreux petits pays, représentant entre 20 et 50 % du PIB au Kirghizistan, au Libéria et au Tadjikistan. La facilitation de la mobilité de la main-d'œuvre, notamment par le biais du mode 4 de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), la simplification des modalités d'envoi des fonds et leur canalisation vers des utilisations productives ont été reconnues comme des questions fondamentales⁴. L'abaissement des frais d'envoi de fonds – qui se situent actuellement à 9 % en moyenne – en particulier dans les petits « corridors » de migrants (par exemple entre deux pays qui envoient et reçoivent des fonds) est une considération importante.

D. Observations concernant les tendances du commerce par rapport au développement durable

13. Le commerce offre le moyen de surmonter les difficultés que posent de petits marchés intérieurs et l'accès à de plus grands marchés extérieurs, permettant ainsi

³ Banque mondiale, Migration and Development Brief n° 20 (Washington, 2013).

⁴ Voir UNCTAD/DITC/TNCD/2011/8 et UNCTAD/DITC/TNCD/2010/8.

de mieux utiliser les ressources productives pour catalyser les transformations structurelles. Au cours des 10 dernières années, le commerce a toujours progressé plus rapidement que le PIB (sauf en 2009), ce qui a entraîné un relèvement du rapport entre les exportations et le PIB; dans les pays en développement, ce rapport est passé de 30 % à un pic de 36 % avant la crise de 2008 (32 % en 2012). La part de ces pays dans les exportations mondiales de marchandises est passée de 24 % à 44 % au cours des 20 dernières années, et de 17 % à 36 % dans la production mondiale. En conséquence, les marchés extérieurs et la contribution des exportations nettes à l'accroissement de la production ont gagné en importance.

14. Tous les pays en développement ne bénéficient toutefois pas du commerce de la même manière. Ainsi, si 23 pays en développement ont enregistré une croissance de plus de 10 % entre 2000 et 2012, près d'un tiers (46 pays) ont connu un recul de leurs exportations. Sur 134 pays, 90 ont enregistré un déficit persistant de leur balance des comptes courants, ce déficit atteignant plus de 5 % du PIB dans 59 d'entre eux, ce qui les a rendus vulnérables aux chocs extérieurs et les a automatiquement défavorisés dans la recherche d'une croissance induite par les exportations. La participation au commerce des pays les moins avancés et de l'Afrique subsaharienne demeure marginale et vulnérable aux fluctuations des prix des produits de base. Pour les pays tributaires des produits de base en général, le problème consiste toujours à prévenir le « syndrome hollandais » ou « malédiction des ressources ».

15. L'inégalité de revenu d'un pays à l'autre demeure importante, même si elle s'atténue lentement. La moyenne du PIB par habitant s'établit à 160 dollars dans les 10 pays les plus pauvres contre 50 180 dollars dans les 10 pays les plus riches. Dans la plupart des pays, les inégalités se creusent à mesure que la part des salaires dans le PIB continue de diminuer par rapport à celle des investisseurs de capitaux. Entre 1999 et 2011, la moyenne de la productivité de la main-d'œuvre dans les pays développés a augmenté deux fois plus que celle des salaires. Parmi les salariés, l'écart entre les travailleurs hautement qualifiés et les travailleurs peu qualifiés continue de se creuser à mesure que les salaires des premiers augmentent plus vite, proportionnellement à leurs qualifications, que ceux des seconds. Le secteur informel de l'économie représentait en moyenne 60 % de la main-d'œuvre dans les pays en développement, dans lesquels les conditions de travail sont précaires. Le commerce influe sur l'emploi et les salaires, tant au niveau sectoriel qu'au niveau professionnel, contribuant ainsi à aggraver les inégalités au sein des pays.

16. Ces répercussions du commerce sur la croissance, l'emploi et le développement se trouveront encore renforcées par les nouvelles tendances qui déterminent de plus en plus la structure et les conséquences des échanges. L'une d'elles est la prévalence croissante des chaînes mondiales de valeur, une autre est l'importance grandissante de l'économie et du commerce des services pour le développement. Les chaînes mondiales de valeur existent depuis plusieurs décennies, mais elles ont acquis une importance particulière depuis l'an 2000, sous l'effet des progrès des technologies de l'information et des communications et des transports, qui ont réduit les coûts de transaction et de coordination. Le fait que les biens et les services intermédiaires traversent plusieurs fois des frontières avant d'être assemblés pour devenir des produits finis en est l'une des caractéristiques. Le commerce de produits intermédiaires a effectivement augmenté depuis 2002, notamment sous l'effet des échanges intrarégionaux en Asie de l'Est, jusqu'à représenter 40 % du commerce mondial en 2011. La prévalence des échanges dans le cadre des chaînes mondiales de valeur est particulièrement sensible dans les secteurs de l'électronique et de l'industrie automobile et correspond aux stratégies

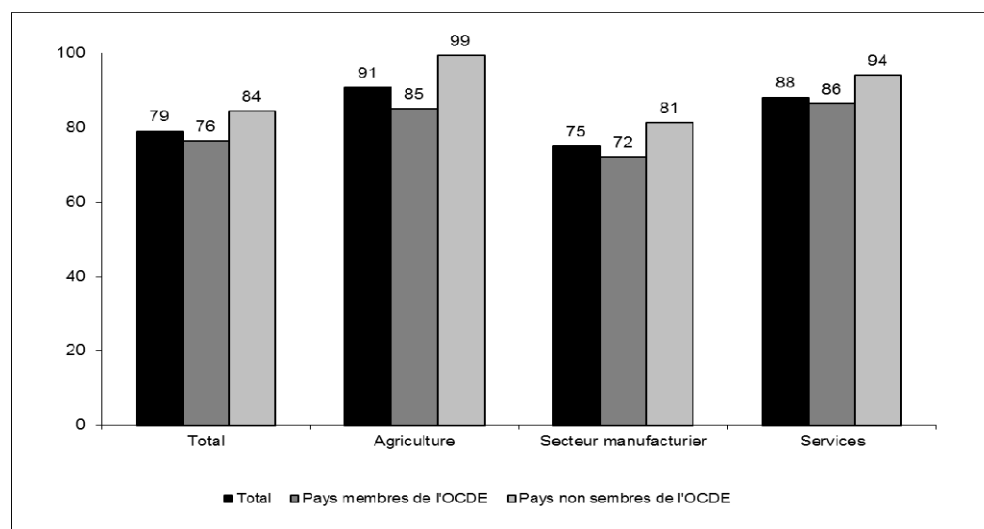
commerciales des sociétés transnationales. Selon les estimations de la CNUCED, les sociétés transnationales interviennent dans environ 80 % du commerce mondial⁵.

17. L'accroissement des échanges des chaînes mondiales de valeur a mis en lumière l'insuffisance des statistiques commerciales actuelles, qui mesurent la valeur des produits échangés en valeur brute étant donné que la valeur ajoutée extérieure faisant partie des intrants importés est comptabilisée plusieurs fois. Mesurée en termes de valeur ajoutée nette, la valeur ajoutée dans le pays représentait en moyenne 79 % de la valeur des exportations mondiales brutes en 2009 (fig. VII), ce qui donne à penser que 21 % provenait d'autres pays fournisseurs de produits intermédiaires⁶. La proportion de la valeur ajoutée dans le pays est plus importante dans les pays non membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) que dans les pays qui en sont membres, et plus faible dans le secteur des produits manufacturés que dans ceux de l'agriculture et des services, témoignant d'une plus large participation dans les chaînes mondiales de valeur des pays développés qui font des échanges plus intensifs de produits manufacturés.

Figure VII

Part de la valeur ajoutée locale dans les exportations brutes par secteur

(2009, en pourcentage)



Source : OCDE-OMC, Base de données sur les échanges en valeur ajoutée (TiVA).

18. Le degré de participation des pays dans les chaînes mondiales de valeur peut être mesuré en fonction de l'amont et de l'aval de la chaîne de valeur, c'est-à-dire en observant dans quelle mesure les pays sont tributaires d'intrants étrangers pour leurs exportations, et si les biens et les services qu'ils exportent sont utilisés pour les exportations de leurs pays partenaires (fig. VIII). Les principaux exportateurs asiatiques représentent la plus forte participation dans les chaînes mondiales de

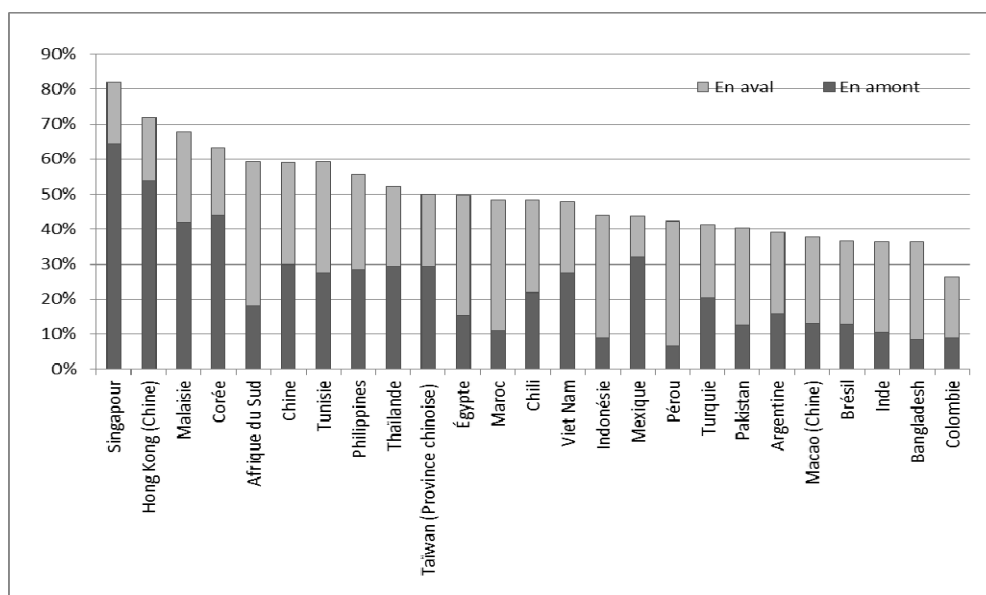
⁵ *World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.13.II.D.5).

⁶ OCDE-Organisation mondiale du commerce (OMC), Base de données sur les échanges en valeur ajoutée (TiVA) : www.oecd.org/trade/valueadded.

valeur du fait qu'ils importent une large partie de leurs produits d'exportation et qu'une part significative de leurs exportations est utilisée pour la fabrication des produits d'exportation de pays tiers. Les pays exportateurs de produits de base (par exemple l'Indonésie) participent à la valeur ajoutée dans d'autres pays en aval. La participation aux chaînes mondiales de valeur est chiffrée à un niveau relativement faible pour les grands pays (Inde et Brésil, par exemple) du fait qu'ils ont tendance à se spécialiser dans l'agriculture et les services qui nécessitent des intrants étrangers relativement limités et qui témoignent d'une plus grande autosuffisance aux différentes étapes de la production destinée à l'exportation.

Figure VIII

Taux de participation aux chaînes mondiales de valeur des 25 premiers pays en développement exportateurs (2010)



Source : CNUCED, *World Investment Report 2013*, fig. 4.13.

19. À mesure que les pays cherchent à capter une plus large part de la valeur ajoutée et de l'emploi, l'importance du rôle des services est de plus en plus largement reconnue. La production par le biais des chaînes de valeur fait systématiquement appel à des services, dont les technologies de l'information, les communications, la logistique, les transports et les services commerciaux (« servicification » du secteur manufacturier). Une large part de la valeur ajoutée est absorbée par des activités de services essentielles en amont (recherche et développement, conception des produits) et en aval (commercialisation, ventes et distribution) de la chaîne de valeur. Les réseaux internationaux de production des sociétés transnationales favorisent lourdement les apports à valeur ajoutée indispensables pour générer des échanges. Bien que la part des services dans les exportations brutes mondiales ne dépasse pas environ 20 %, près de la moitié (46 %) de la valeur ajoutée des exportations correspondait à des activités dans le secteur des services en 2009. Cette part est plus élevée dans les pays développés (50 %) que dans les pays en développement (38 %), ce qui donne à penser que la progression de la valeur ajoutée a tendance à être absorbée par les pays développés, où les sociétés

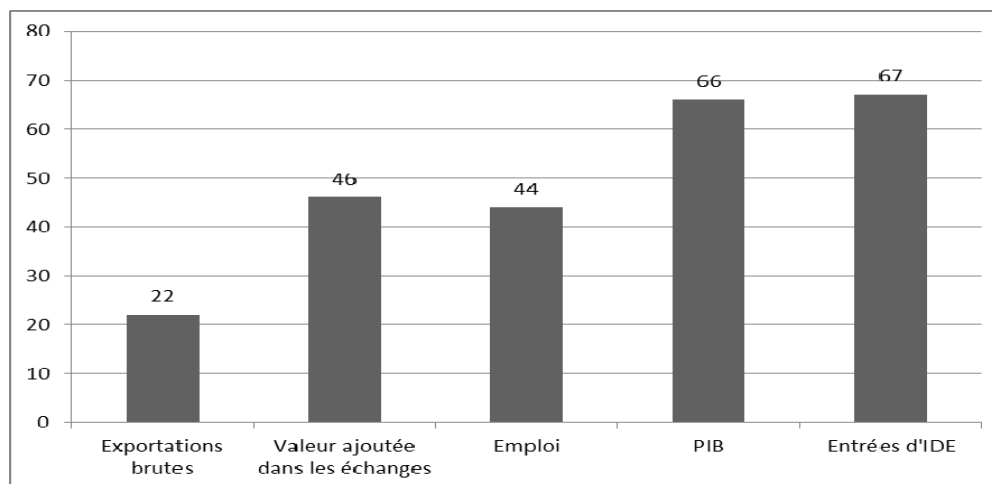
transnationales ont souvent leur origine dans des activités de services. Les deux tiers du total mondial des investissements étrangers directs concernent les services (fig. IX).

20. À l'échelle mondiale, les services représentent les deux tiers de la production et 44 % de l'emploi. De nombreux nouveaux emplois ont été créés au cours des dernières années dans le secteur des services. Le commerce des services a connu une expansion plus rapide que celui des marchandises, et la part des pays en développement est en augmentation. L'expansion des services contribue sensiblement à la croissance dans l'ensemble de l'économie. Des services d'infrastructure (énergie, par exemple) sont des éléments indispensables pour toutes les activités économiques tandis que d'autres qui ont une importante fonction sociale (santé et éducation, par exemple) sont indispensables pour le programme international de développement au-delà de 2015⁷. Des services commerciaux modernes et exportables à fort coefficient technologique offrent de solides externalités positives (diffusion de la technologie, par exemple). Ce potentiel de transformation qu'offrent les services ouvre de réelles perspectives pour le développement fondé sur les services. Des cadres politiques, réglementaires et institutionnels particulièrement bien adaptés aux conditions locales et aux spécificités sectorielles sont indispensables pour mettre à profit les possibilités qu'offrent les services. Leur mise en place passe par un examen d'ensemble de la politique des services⁸.

Figure IX

Part des services dans le commerce, l'emploi, le PIB et les IDE

(En pourcentage)



Source : WIR 2013, Statistiques de la CNUCED et Tendances mondiales de l'emploi 2013 de l'OIT.

⁷ CNUCED, *Services, trade and development* (Genève, 2010); CNUCED, *Services, Development and Trade: the Regulatory and Institutional Dimension of Infrastructure Services*, vol. I et II (Genève, 2013) (TD/B/C.I/MEM.4/2).

⁸ Voir, par exemple, les études sur les orientations en matière de services concernant le Lesotho (UNCTAD/DITC/TNCD/2012/1), l'Ouganda, le Kirghizistan et le Népal (UNCTAD/DITC/TNCD/2010/1-3).

Encadré 1

Forum mondial sur les services

Le premier Forum mondial sur les services a été organisé à l'occasion de la treizième session de la CNUCED (CNUCED XIII), en 2012, à Doha, en tant que réunion mondiale exceptionnelle de haut niveau consacrée aux services. Le deuxième Forum a eu lieu les 28 et 29 mai 2013 à Beijing sur le thème des services en tant que nouvelle frontière du développement durable. Le Communiqué de Beijing adopté par les dirigeants ayant assisté au Forum mettait l'accent sur l'importance du rôle des services dans la génération de revenus et la création d'emplois. Les délibérations du Forum ont souligné que le caractère polyvalent et le pouvoir de transformation du secteur des services ont ouvert des possibilités sans précédent pour une nouvelle forme de développement entraînée par les services et pour l'intégration positive des pays en développement dans l'économie mondiale des services, et que le commerce revêt une importance capitale pour le développement.

21. Tout en facilitant l'accès aux marchés des pays développés, les chaînes mondiales de valeur exigent également plus d'efficacité et de compétences chez les fournisseurs. Des politiques qui renforcent la compétitivité, la fiabilité et l'efficacité des entreprises revêtent une importance particulière. Dans le passé, les entreprises des pays en développement devaient leur compétitivité principalement aux politiques commerciales, souvent sous la forme d'un accès préférentiel aux marchés. Or, si les politiques commerciales restent importantes, elles ne sont plus suffisantes. Cela s'explique non seulement par l'érosion des préférences et par l'abaissement des droits de douane, mais aussi par le modèle économique que représentent les chaînes mondiales d'approvisionnement. La compétitivité est fonction de divers facteurs, et tout particulièrement de la qualité des politiques qui déterminent non seulement le commerce, mais l'environnement commercial en général. De nombreux pays en développement manquent des ressources pour mettre en œuvre ces politiques. Or, sans stratégie nationale visant à améliorer l'environnement commercial, ces pays courent le risque de continuer à participer aux chaînes mondiales d'approvisionnement en tant que fournisseurs de composants à faible valeur ajoutée et n'apportant qu'une contribution limitée à leur développement économique⁹.

22. Cela vient nous rappeler que la transformation efficace des bénéfices de l'intégration commerciale, y compris par le biais des chaînes mondiales de valeur, en développement inclusif reposant sur de larges bases n'est pas automatique et continue de nécessiter des efforts délibérés au niveau des orientations. Au-delà de l'ouverture des marchés, cela dépend de nombreux facteurs, notamment des capacités productives, humaines et technologiques endogènes, mais aussi du bon fonctionnement des marchés du travail. La création d'un lien solide entre des investissements productifs et les exportations est importante. Ce lien ne résulte pas automatiquement de l'ouverture des marchés, ce qui s'explique en partie par le fait que la nature des biens et des services échangés importe plus que leur volume.

⁹ Alessandro Nicita, Victor Ognitvsev et Miho Shirotori, « Global supply chains: trade and economic policies for developing countries », Policy Issues in International Trade and Commodities, Study Series no. 55 (Genève, CNUCED, 2013).

23. La politique commerciale d'un pays ne suffit donc pas à elle seule à créer les conditions indispensables pour obtenir un développement inclusif. Elle doit être définie en tant qu'élément central d'un cadre stratégique de développement cohérent et intégré destiné à renforcer les liens entre le commerce, les investissements productifs et la création d'emplois en favorisant la diversification en faveur d'activités à plus forte valeur ajoutée et l'ouverture de nouvelles perspectives d'investissement. Différentes associations de politiques pour les questions macroéconomiques, industrielles, les services, la technologie et le marché du travail s'imposeront pour garantir que le commerce va dans le sens du développement durable et inclusif. Le rôle de l'État est prépondérant dans le choix des diverses politiques les mieux adaptées aux circonstances et conditions nationales.

III. Éléments nouveaux dans le système commercial multilatéral

24. Au moment où la communauté internationale se prépare à négocier le programme de développement pour l'après-2015, le choix d'un modèle de croissance et de développement à la fois inclusif et viable (économiquement, socialement et environnementalement) est un objectif stratégique fondamental, en plus de l'élimination de la pauvreté extrême d'ici 2030¹⁰. Même sans suffire à eux seuls, le commerce et le système commercial multilatéral constituent des préalables indispensables de la croissance et du développement et doivent faire partie intégrante d'une stratégie mondiale de la gouvernance en faveur d'un développement inclusif et durable. Le système commercial multilatéral se heurte actuellement à de graves problèmes alors que le Cycle de négociations de Doha pour le développement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), maintenant dans sa douzième année, se trouve dans une impasse et que l'attention se tourne de plus en plus vers des approches « plurilatérales » et régionales.

A. Aperçu général du système commercial multilatéral

25. Le système commercial multilatéral garde sa légitimité en tant que seul bien public collectif qui soutienne la stabilité et la prévisibilité du commerce international. Les mesures ultra-protectionnistes que l'on craignait au lendemain de la crise ont été relativement bien circonscrites, principalement en raison du respect des normes de l'OMC par les pays, qui ont fait preuve de modération, et de nouvelles initiatives prises par d'autres groupes tels que le Groupe des Vingt (G-20). Les estimations de l'OMC donnent à penser qu'à compter de juin 2013, la part relativement modeste des échanges frappée par les mesures restrictives appliquées depuis la crise ne représente que 3,6 % du commerce mondial de marchandises (tableau 1)¹¹. Les mesures correctives (mesures antidumping, en particulier) demeurent celles qui sont le plus fréquemment appliquées, suivies par les

¹⁰ Nations Unies, *Pour un nouveau partenariat mondial : Vers l'éradication de la pauvreté et la transformation des économies par le biais du développement durable* : rapport du Groupe de personnalités de haut niveau chargé du programme de développement pour l'après-2015 (New York, 2013).

¹¹ OMC, *Rapport sur les mesures commerciales du G-20* (Genève, 2013), disponible à l'adresse http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/g20_wto_report_jun13_e.doc.

augmentations des droits à l'importation, qui affectent des secteurs tels que les machines et les appareils et engins mécaniques, les équipements électriques et la sidérurgie.

Tableau 1
Mesures commerciales restrictives

Type de mesure	Mi-mai à mi-octobre 2010 (5 mois)	Mi-octobre 2010 à avril 2011 (6 mois)	Mai à mi-octobre 2011 (6 mois)	Mi-octobre 2011 à mi-mai 2012 (7 mois)	Mi-mai à mi-octobre 2012 (5 mois)	Mi-octobre 2012 à mi-mai 2013 (7 mois)
Mesure corrective	33	53	44	66	46	67
Importation	14	52	36	39	20	29
Exportation	4	11	19	11	4	7
Autres	3	6	9	8	1	6
Total	54	122	108	124	71	109
Moyenne mensuelle	10,8	20,3	18,0	17,7	14,2	15,6

Source : OMC, Rapport sur les mesures commerciales du G-20, tableau 1.

26. La légitimité persistante du système commercial multilatéral est également confirmée par le fait que ce système continue d'attirer de nouveaux membres et devient de plus en plus universel. L'adhésion de la République populaire démocratique lao et du Tadjikistan a pris effet en 2013, portant à 159 le nombre des membres de l'OMC. Trente et un pays, dont la Fédération de Russie, y ont adhéré depuis la création de l'OMC en 1995, dont 16 depuis l'ouverture du Cycle de négociations de Doha, en 2001¹². L'adhésion à l'OMC constitue néanmoins un défi conséquent pour les pays, qui doivent pour cela entreprendre d'importantes réformes d'orientation pour répondre aux règles et aux disciplines de l'OMC, au risque de limiter la possibilité pour les gouvernements de mener des politiques dynamiques, y compris à des fins de développement. Des conditions d'adhésion compatibles avec le niveau de développement et les besoins des pays, arrêtées avec soin et équilibrées, en particulier pour les pays les moins avancés, se sont avérées importantes.

B. Le programme de Doha pour le développement et la prochaine Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce

27. Le Cycle de Doha a été lancé en 2001 sur la base d'un large programme reposant sur un engagement unique, tout en accordant une attention prioritaire, dans le déroulement des négociations, aux difficultés d'application que connaissent les

¹² Les 24 pays qui participent actuellement au processus d'adhésion sont les suivants : Afghanistan., Algérie, Andorre, Azerbaïdjan, Bahamas, Bélarus, Bhoutan, Bosnie-Herzégovine, Comores, Ethiopie, Guinée équatoriale, Iran (République islamique d'), Iraq, Kazakhstan, Liban, Libéria, Libye, Ouzbékistan, République arabe syrienne, Sao Tomé-et-Principe, Serbie, Seychelles, Soudan, Yémen.

pays en développement et au traitement spécial et différencié pour remédier aux déséquilibres dont il n'avait pas été tenu compte dans le précédent cycle de négociations d'Uruguay. L'intention initiale était de conclure le Cycle de Doha en 2004.

28. Rétrospectivement, un programme ambitieux allant au-delà du programme incorporé relatif à l'agriculture et aux services a freiné les progrès alors que la promesse d'un programme de développement ne s'est pas effectivement concrétisée. Les craintes suscitées par les répercussions sur l'emploi de l'ouverture des marchés dans les secteurs industriels se sont trouvées exacerbées par le ralentissement de l'économie. Le niveau approprié auquel fixer les contributions à la fois des pays développés et des grands pays en développement est devenu un sujet constant de désaccord. Il est apparu que certains facteurs institutionnels et autres qui sous-tendent les négociations contribuaient également à créer cette impasse. Parmi les raisons souvent invoquées pour l'expliquer figuraient la prise de décisions sur la base d'un consensus, le nombre et la diversité des membres, le principe de l'engagement unique, le caractère excessif de l'ordre du jour des négociations, l'absence de direction, le manque d'intérêt manifesté par le monde des affaires et ce que certains pays en développement considéraient comme un manque de transparence et d'inclusion.

29. Les efforts actuellement menés dans le cadre du Cycle de Doha visent à obtenir des « résultats » concrets lors de la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC qui se tiendra du 3 au 6 décembre à Bali (Indonésie) et qui portera sur la facilitation du commerce et plusieurs questions relatives à l'agriculture et au développement.

30. Les négociations sur la *facilitation du commerce* visent à améliorer les disciplines en matière de procédures douanières, notamment de transit de marchandises. Selon les estimations, une réduction de 1 % des coûts du commerce mondial augmenterait les revenus à travers le monde de 40 milliards de dollars, et les possibilités de réduction des coûts offerte par la réforme de la facilitation du commerce seraient plus marquées pour les pays en développement, soit entre 13 et 15 % contre 10 % pour les pays membres de l'OCDE¹³. On constate qu'un accès amélioré à l'information, l'harmonisation et la simplification des documents, la gestion des risques et la rationalisation des procédures douanières ont plus d'effet sur la réduction des coûts. Tout en acceptant les arguments en faveur de la facilitation du commerce, quelques pays en développement s'inquiètent du coût d'exécution du fait que certaines mesures (mise en place d'un guichet unique, par exemple) sont relativement onéreuses et ils sont donc à la recherche d'un mécanisme de mise en œuvre qui ferait le lien entre la capacité de mise en œuvre, la fourniture d'une aide au renforcement des capacités, le calendrier d'application des engagements et l'ampleur de ceux-ci.

31. Les débats sur l'agriculture ont porté sur les quotas tarifaires, les questions de sécurité alimentaire et la suppression progressive des subventions à l'exportation d'ici à 2013, à l'exclusion de toutes les autres questions en suspens. Une proposition concernant la sécurité alimentaire visait à autoriser l'achat de denrées alimentaires pour la constitution de stocks à des prix administrés subventionnés par les agriculteurs bénéficiant de faibles revenus et de peu de ressources qui seraient

¹³ Evdokia Moisé et Silvia Sorescu « Trade facilitation indicators: the potential impact of trade facilitation on developing countries' trade », OECD Trade Policy Papers, No. 144 (Paris, OCDE, 2013).

exonérés de leurs engagements « en matière de mesure globale de soutien », c'est-à-dire qu'ils seraient exemptés de toutes les disciplines concernant la réduction du soutien.

32. S'agissant du développement, l'élaboration de 28 dispositions conventionnelles en matière de traitement spécial et différencié et la mise en place d'un mécanisme de suivi y relatif ont été envisagées. La question portait initialement sur le renforcement de 88 dispositions de ce type. Les pays les moins avancés ont demandé le règlement complet de toutes les questions particulières les concernant, y compris l'accès aux marchés en franchise de droits et hors quota, la question du coton et l'accès préférentiel aux marchés accordé aux services en vertu de la dérogation adoptée en 2012. En attendant, un résultat positif est que la période de transition accordée aux pays les moins avancés pour l'application de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) a été prolongée pour une nouvelle période de huit ans, jusqu'en 2021.

33. Concernant l'accès aux marchés en franchise de droits et hors quota accordé aux pays les moins avancés, l'objectif de la Décision de Hong Kong de 2005, qui consistait à l'appliquer à au moins 97 % des lignes tarifaires, a été atteint par tous les pays développés à l'exception d'un seul. L'application de cette décision aux États-Unis restait limitée à 83 % en 2010, essentiellement du fait que les articles d'habillement ne tombent pas sous le coup de leur système généralisé de préférences pour les pays les moins avancés. Une autre question connexe concerne la facilitation des exportations des pays les moins avancés par le biais de règles d'origine simplifiées et plus transparentes. La réforme des règles d'origine dans le système généralisé de préférences de l'Union européenne mise en œuvre en 2011 semble aller dans la bonne direction.

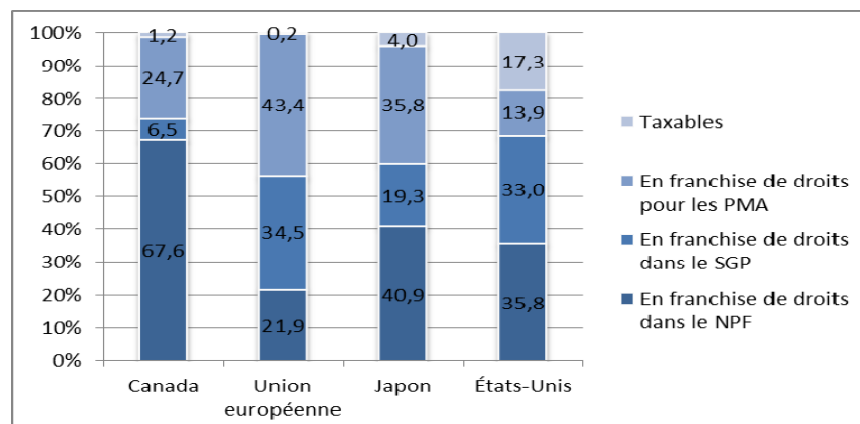
Encadré 2

Préférences accordées aux pays les moins avancés en matière d'accès aux marchés en franchise de droits et hors quota

La manière dont l'accès aux marchés en franchise de droits et hors quota est appliqué semble varier considérablement entre les membres du groupe dit de la Quadrilatérale (Canada, États-Unis, Japon et Union européenne). Le Canada applique largement la franchise de droits dans le cadre de la clause de la nation la plus favorisée, alors que dans l'Union européenne, pas moins de 43 % des lignes tarifaires ne bénéficient de franchise de droits que dans le cas des pays les moins avancés. Le recours aux préférences signifie que l'utilisation et l'étendue des préférences ont un impact important sur la mesure dans laquelle les exportateurs des pays les moins avancés bénéficient de l'accès aux marchés en franchise de droits et hors quota.

Lignes tarifaires visées par différents régimes tarifaires, groupe de la Quadrilatérale, 2010

(En pourcentage)



Source : CNUCED.

C. Approches plurilatérales au sein de l'Organisation mondiale du commerce

34. Une attention accrue a été accordée aux approches plurilatérales en dehors du cycle de négociations de l'OMC du fait que les grands pays cherchent à renforcer la libéralisation des secteurs particulièrement pertinents dans une économie moderne.

35. Les discussions engagées entre les parties à l'Accord sur les technologies de l'information visent à augmenter le nombre de produits couverts et de pays participants afin de promouvoir un commerce dynamique de produits liés aux technologies de l'information qui transitent souvent par les chaînes mondiales de valeur. Les exportations mondiales de ces produits ont pratiquement triplé en valeur entre 1996 et 2010, pour atteindre 1,4 trillion de dollars, ce qui représente 9,5 % des exportations mondiales de marchandises. Cet accord, conclu en 1996 par 29 participants, en compte aujourd'hui 76, qui représentent 97 % du commerce mondial dans ce secteur. L'élimination des tarifs douaniers devrait faciliter les échanges dans le cadre des chaînes mondiales de valeur et promouvoir l'innovation et l'accès à la technologie. Des problèmes d'ajustement pourraient se poser pour les pays dont la production nationale est peu compétitive sous la forme de réduction des recettes nationales et d'accroissement des importations. Ces négociations ont été suspendues en juillet 2013 en raison d'un désaccord concernant le nombre de produits visés.

36. S'agissant des services, quelque 22 pays¹⁴ représentant 70 % du commerce mondial de services participent à des négociations visant à élaborer un accord

¹⁴ Australie, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, États-Unis, Hong Kong (Chine), Islande, Israël, Japon, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pakistan, Pérou, Province chinoise de Taïwan, République de Corée, Suisse, Turquie et Union européenne.

plurilatéral sur le commerce des services (Trade in Services Agreement (TISA)). Ces négociations ont été engagées pour tenter de sortir de l'impasse dans laquelle se trouve le Cycle de Doha. Les initiateurs ont souligné l'importance d'abaisser les obstacles actuels à l'accès aux marchés dont le Cycle ne traite pas (tableau 2). Les estimations dont on dispose semblent indiquer que la levée de ces obstacles pourrait se traduire par une augmentation des exportations bilatérales de l'ordre de 78 billions de dollars, mais cela dépendra beaucoup de la mesure dans laquelle les négociations aboutiront à une réduction effective des coûts dans le commerce des services¹⁵. Les pays qui ne participent pas à ces négociations se sont inquiétés de leurs incidences sur l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et de l'effet négatif qu'elles pourraient avoir si l'accord n'avait pas pour base le principe de la nation la plus favorisée.

Tableau 2
Indice de restriction au commerce, par sous-secteur (moyennes simples)

Moyenne	Ensemble	Finances	Commerce de détail	Télécom.	Transports	Services professionnels
Pays développés	18,0	6,9	8,0	7,0	22,7	44,5
Pays en développement	33,4	28,4	21,3	35,1	34,5	51,8
Pays en transition	20,0	21,4	2,5	21,3	27,5	33,7
Monde	28,3	22,5	16,3	26,9	30,9	48,3

Note : Une valeur plus élevée correspond à plus de restrictions.

Source : Banque mondiale, Services Trade Restrictions Database.

37. L'accord sur le commerce des services (TISA) est censé avoir une portée générale, être conçu sur le modèle de l'AGCS et reprendre la libéralisation réalisée dans le cadre des accords de commerce régionaux pour ce qui est des services. Certains participants s'attendent à ce que l'approche empruntée à l'AGCS favorise par la suite une « multéralisation » et la participation de nouveaux membres. Afin d'éviter le « resquillage », l'application du principe de la nation la plus favorisée aux pays non participants serait « provisoirement suspendue » tant qu'il n'y aura pas un nombre suffisant de participants. Les engagements seraient pris sur la base du niveau des conditions d'accès aux marchés, notamment par le biais de conditions de *statu quo* et de « dispositif de verrouillage » qui autoriseraient l'inclusion automatique de mesures de libéralisation supplémentaires à l'avenir. Un traitement national serait en principe appliqué sur une base horizontale à tous les secteurs des services et aux modes d'approvisionnement. L'élaboration de règles envisagée porterait sur la réglementation nationale (par exemple les procédures d'octroi de licences), les règles propres à certains secteurs, la présence temporaire de personnes physiques, la passation de marchés publics, les subventions à l'exportation et les entreprises publiques.

38. La renégociation entre les 15 membres de l'Accord plurilatéral sur les marchés publics s'est terminée en 2012 avec la mise à jour des disciplines et l'élargissement

¹⁵ Gary Clyde Hufbauer, J. Bradford Jensen et Sherry Stephenson « Framework for the International Services Agreement », Policy Brief no 12-10, Peterson Institute for International Economics (Washington, D.C., 2012).

du champ d'application. Il semblerait que la renégociation de l'Accord ait abouti à l'inscription de quelque 200 organismes d'achat supplémentaires sur les listes, les parties ayant élargi la portée de l'Accord à des organismes des autorités centrales et provinciales et à des catégories qui en étaient jusque-là exclues (services et construction, par exemple) et ayant abaissé les seuils financiers. Selon les estimations, les nouveaux engagements élargissent l'accès aux marchés dans une proportion de 80 à 100 milliards de dollars par an¹⁶. Les marchés publics ne tombent pas sous le coup des disciplines statutaires de l'OMC du fait que de nombreux pays y ont traditionnellement recours pour servir les objectifs de leurs politiques industrielles et sociales en donnant la préférence à des industries et des petites et moyennes entreprises nationales et à certains groupes sociaux.

39. L'attention accrue accordée aux approches « plurilatérales » dans les négociations de l'OMC pose la question de la pertinence et de la crédibilité du système commercial multilatéral. Les accords « plurilatéraux » susmentionnés diffèrent suivant que a) les résultats des négociations sont étendus sur la base de la nation la plus favorisée et b) l'accord fait partie ou fera partie de l'OMC (voir tableau 3).

Tableau 3
Typologie des accords « plurilatéraux »

	<i>Application inconditionnelle de la clause de la nation la plus favorisée</i>	<i>Application conditionnelle de la clause de la nation la plus favorisée (préférentielle)</i>
Interne à l'OMC	Accord sur les technologies de l'information (ATI) Accords postérieurs au cycle d'Uruguay sur les services de base en matière de télécommunications et de finances	Accord sur les marchés publics (GPA)
Externe à l'OMC	–	Accords de commerce régionaux (GATT art. XXIV, AGCS art. V) Accord sur le commerce des services (TISA)

Source : CNUCED.

40. Même si les approches plurilatérales, qui rassemblent des nations de même tendance, se sont révélées efficaces pour atteindre les objectifs à court terme de libéralisation des échanges, la question centrale demeure : comment concilier cet avantage à court terme avec l'impératif systémique à long terme consistant à maintenir et à renforcer le système commercial multilatéral. En fonction de leur conception, les accords plurilatéraux pourraient avoir une incidence sur certains des grands principes de l'OMC, celui de la nation la plus favorisée ou celui du traitement spécial et différencié par exemple, et sur l'efficacité du mécanisme de règlement des différends, et aboutir à la fragmentation du système commercial multilatéral réglementé.

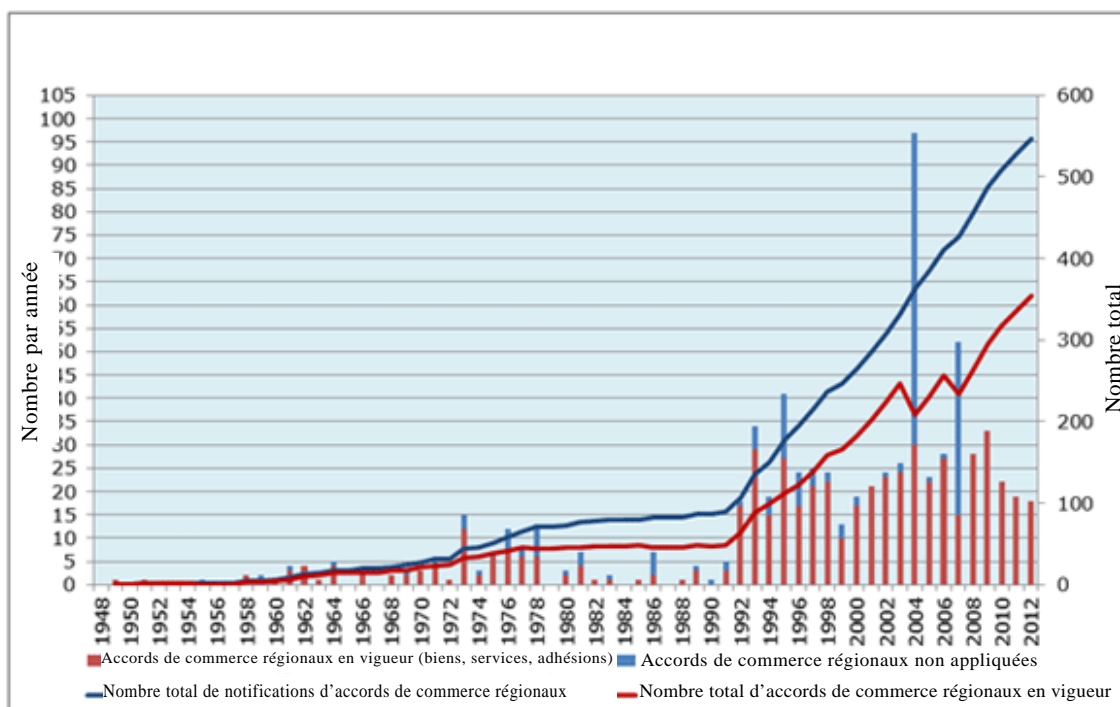
¹⁶ http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/gpro_15dec11_e.htm.

D. Accords de commerce régionaux

41. La prévalence accrue des accords de commerce régionaux peut être considérée comme le plus grand défi pour le système commercial multilatéral. En janvier 2013, 546 accords de ce type avaient été notifiés à l'OMC, dont 354 étaient en vigueur (voir fig. X). On estime que ces accords couvrent en principe (c'est-à-dire y compris les échanges en franchise de droits qui relèvent de la clause de la nation la plus favorisée) plus de 50 % du commerce mondial, et il semblerait que 80 % du commerce des services se fasse entre partenaires régionaux. On ne saurait simplement rejeter les accords de commerce régionaux comme l'ennemi intrinsèque du système commercial multilatéral étant donné que ces accords ne sont pas sur le point de disparaître, la quasi-totalité des pays ayant adhéré à au moins l'un d'entre eux. La question fondamentale, dans la perspective du développement, tient à la manière de concilier les deux processus, ainsi que les diverses formes d'accords régionaux, de manière à ce que l'ensemble de ces arrangements contribuent à la convergence sous la suprématie du système commercial multilatéral.

Figure X

Évolution du nombre d'accords de commerce régionaux ayant été notifiés



Source : CNUCED.

42. Les soi-disant « accords de commerce régionaux du XXI^e siècle » diffèrent qualitativement des précédents par leur portée, leur composition et leur caractère détaillé. Ils sont orientés vers une intégration plus poussée et plus générale, et ont un caractère fortement réglementaire. Indépendamment d'une totale libéralisation du

marché (avec des exceptions notables pour l'agriculture), ils visent à englober toute une gamme de mesures de réglementation « extérieures », notamment sous forme d'investissements, de règles de la concurrence, de mouvements de capitaux, de droits de propriété intellectuelle, de marchés publics, de normes du travail et d'environnement. L'une des grandes caractéristiques de ces accords est d'être de plus en plus ciblée sur les principaux partenaires commerciaux des pays concernés. Dans le cas des pays développés, cela signifie les marchés émergents, les pays dotés de ressources naturelles et les autres pays développés.

43. La montée des chaînes mondiales de valeur en tant que modèle commercial prédominant des sociétés transnationales semble avoir pour beaucoup contribué à inciter les pays à privilégier un renforcement de l'intégration régionale. Le grand nombre d'échanges successifs que comportent ces chaînes et leur réactivité aux coûts plaident en faveur d'une réduction générale des coûts commerciaux d'un bout à l'autre de la chaîne de valeur pour s'attaquer au « complexe commerce-investissement-services ». On a fait valoir que cela se traduit notamment par les effets ci-après : libéralisation des investissements et protection des investisseurs pour promouvoir des relations d'affaires durables, protection encore plus stricte des droits de propriété intellectuelle pour encourager la bonne assimilation des technologies, libéralisation des déplacements des gens d'affaires et du mouvement des capitaux, notamment pour le rapatriement des profits, renforcement des politiques de la concurrence pour décourager les pratiques non compétitives, harmonisation des normes relatives aux produits pour réduire les divergences de réglementation, amélioration des procédures douanières pour encourager une meilleure gestion des délais d'expédition, et enfin libéralisation systématique du commerce des services, en particulier au niveau des entreprises, de la distribution et de la logistique.

44. Les deux nouveaux géants parmi les accords commerciaux régionaux – l'Accord de partenariat transpacifique et le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement entre l'Union européenne et les États-Unis – semblent être fondés sur ces considérations. L'Accord de partenariat transpacifique actuellement négocié entre 12 pays (parmi lesquels figure désormais le Japon) créera un marché régional correspondant à 40 % du PIB mondial et à 24 % des exportations mondiales, et pourrait ouvrir la voie à un accord de libre-échange pour l'ensemble de la région Asie-Pacifique. Le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement à l'étude créerait le plus grand marché mondial, qui représenterait environ la moitié du PIB mondial (47 %) et un tiers du commerce mondial. Ces deux accords devraient être très amples dans leur portée et très ambitieux dans le détail, et viser au plus haut degré de libéralisation et d'harmonisation des réglementations. La réduction des mesures non tarifaires est considérée comme l'une des principales sources d'accroissement des revenus. En vertu du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, 80 % de l'ensemble des gains devraient provenir de la réduction des mesures non tarifaires qui touchent les échanges de marchandises, ainsi que des restrictions appliquées au commerce de services et aux marchés publics¹⁷.

45. L'expansion des réseaux commerciaux préférentiels entre les grandes puissances économiques devrait battre en brèche la primauté du système commercial

¹⁷ Joseph Francois et autres, *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An economic assessment*, (Londres, Centre for Economic Policy Research, 2013).

multilatéral fondé sur le principe de non-discrimination. Pour cela, il faudra veiller à la convergence entre les processus multilatéraux et régionaux afin de garantir une combinaison optimale des uns et des autres, de même que la cohérence des processus régionaux. Il faudra également exercer une solide surveillance multilatérale et des disciplines efficaces, notamment en fixant des normes minimales pour les réglementations régionales. La multilatéralisation de ces disciplines pourrait s'imposer du fait que leur prolifération pourrait aboutir à une divergence des réglementations, ce qui accroît les coûts de transaction pour les opérateurs, mais les incidences de cette multilatéralisation sur le développement devront être évaluées avec soin.

46. Étant donné que les accords commerciaux régionaux du XXI^e siècle recourent aux valeurs et les intérêts socioéconomiques fondamentaux, il pourrait être difficile de concilier les objectifs de promotion du commerce de ces accords et les objectifs des politiques publiques. Certains aspects nouveaux de la réglementation figurant dans les accords de commerce régionaux ou que l'on peut s'attendre à y trouver sont significatifs à cet égard.

47. Le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États fait partie de ces questions litigieuses. Certains s'inquiètent de ce que cette méthode de règlement pourrait conférer plus de droits aux investisseurs étrangers dans les régimes juridiques nationaux et aboutir à un « froid réglementaire » du fait que les services de réglementation s'abstiendraient de prendre certaines mesures de réglementation (renforcement de la réglementation de l'environnement, par exemple) par crainte d'éventuelles actions qui seraient engagées devant les tribunaux en vertu de ce règlement, dans lesquelles ces mesures pourraient être qualifiées d'« expropriation indirecte ». Les récents accords de commerce régionaux ont incorporé des disciplines sur les contrôles de capitaux, essentiellement dans le but de faciliter le transfert libre et rapide de capitaux en rapport avec un investissement caché. La plus large reconnaissance donnée aux mesures de contrôle des capitaux après la crise financière en tant que moyens d'intervention légitimes en politique économique devrait susciter des demandes de rééquilibrage de la méthode appliquée, qui avantagerait la totale liberté des flux financiers.

48. La lutte contre les effets potentiellement anticoncurrentiels des entreprises publiques retient désormais une attention accrue. Dans de nombreux pays, ces entreprises jouent un rôle significatif dans des domaines tels que les télécommunications, l'extraction de minerais, les banques et les assurances, et elles bénéficient souvent d'un traitement préférentiel sous la forme de subventions, et d'un accès privilégié aux moyens de financement. Les disciplines régionales ont tenté de rééquilibrer le jeu entre les entreprises publiques et privées en éliminant ces avantages structurels¹⁸. Les pays en développement ont insisté sur l'importance des entreprises publiques dans leurs stratégies de développement et la prestation de services sociaux. Par ailleurs, les politiques de « localisation » destinées à soutenir l'industrie, les services et la technologie au niveau local (par exemple sous forme de prescriptions concernant la teneur en produits nationaux, l'obligation d'utiliser les infrastructures locales pour la prestation de services ou le transfert de technologies et de respecter les normes propres au pays), sont de plus en plus sévèrement

¹⁸ Jeffrey. J. Schott, Barbara Kotschwar et Julia Muir, *Understanding the Trans-Pacific Partnership*, (Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, 2013).

contrôlées et jouent désormais un rôle important en tant qu'instruments de politique industrielle¹⁹.

49. Le fait qu'il ait été proposé d'exclure des négociations relatives au Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement les services culturels (par exemple les films, la télévision et les livres), qui bénéficient souvent de subventions et de quotas de production, est symbolique de la difficulté de concilier un programme de promotion du commerce et des objectifs de réglementation.

50. S'agissant des normes en matière d'environnement et d'emploi, les accords de commerce régionaux et l'OMC reconnaissent aux parties contractantes le droit d'adopter ou de conserver des mesures « nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux ». Cette exception générale peut être interprétée de façon restrictive dans le cas des accords de commerce régionaux afin d'éviter que des mesures supposées protéger l'environnement ne constituent une forme déguisée de protectionnisme. En revanche, dans les derniers accords de commerce régionaux en date, les parties s'engagent à ne pas abaisser les normes en matière d'environnement et d'emploi afin d'accroître leur compétitivité à l'exportation ou d'attirer des investissements, ce qui pourrait freiner l'adoption de politiques visant à renforcer les capacités productives et la compétitivité, notamment par le biais d'une réforme du marché du travail.

E. Incidences du « nouveau » régionalisme pour les pays en développement

51. Les accords de commerce régionaux du XXI^e siècle pourraient présenter un risque pour les pays en développement faibles et vulnérables qui pourraient se retrouver en marge, ce qui réduirait encore leurs chances d'intégration dans les chaînes mondiales de valeur. Lorsqu'ils adhèrent à des accords de commerce régionaux, ces pays restent confrontés au programme « antérieur » consistant à lutter efficacement contre les problèmes d'ajustement consécutifs à l'ouverture des marchés. Ainsi, les négociations entre l'Union européenne et les États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique engagées en 2002 en vue de conclure des accords généraux de partenariat économique se poursuivent avec la plupart de ces sous-régions, la région des Caraïbes et quatre pays africains étant les seuls à avoir ratifié leurs accords respectifs.

52. Pour ceux des pays en développement qui sont en mesure de négocier des accords de commerce régionaux du XXI^e siècle, des approches stratégiques s'imposent pour remédier aux asymétries rencontrées dans les rapports de force au cours des négociations avec leurs partenaires, et aussi pour acquérir des capacités productives et mieux bénéficier de la valeur ajoutée dans les chaînes mondiales de valeur que les accords de commerce régionaux pourraient favoriser. Le renforcement des ressources humaines, des moyens de production et des capacités technologiques, l'amélioration de la compétitivité et le développement des infrastructures nécessiteront des politiques ciblées. Du fait que les accords de commerce régionaux de nouvelle génération, qui comportent des disciplines

¹⁹ *Trade and Development Report, 1981-2011* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.12.II.D.5).

extérieures renforcées, limitent de plus en plus la capacité des pays à appliquer des politiques commerciales et industrielles innovantes, il importe 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 les échelons dans l'échelle de la valeur ajoutée.

53. La consolidation et l'élargissement des initiatives actuelles d'intégration régionale Sud-Sud servent de plus en plus souvent de stratégie visant à soutenir l'intégration des pays en développement dans les chaînes régionales de valeur. Conformément au dynamisme de leurs échanges intrarégionaux, les pays d'Asie ont accéléré leur participation aux accords de commerce régionaux. C'est ainsi que l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) s'oriente vers la constitution d'une Communauté économique ASEAN. La zone de libre-échange Chine-ASEAN représente désormais le plus important accord de commerce régional, avec un tiers de la population mondiale et 13 % du PIB mondial. L'intégration régionale en Afrique vise désormais à dynamiser le commerce intra-africain en accélérant la création d'une zone de libre-échange panafricaine d'ici à 2017 à partir de l'initiative existante de zone de libre-échange tripartite entre la Communauté d'Afrique de l'Est, le Marché commun de l'Afrique orientale et australe et la Communauté de développement de l'Afrique australe, ainsi qu'avec d'autres communautés économiques régionales.

54. La coopération commerciale Sud-Sud à l'échelon interrégional pourrait favoriser un brassage d'idées en matière de commerce intrarégional. Avec la possibilité de connecter les pôles de croissance de différents continents, le Système global de préférences commerciales entre pays en développement, tel qu'il a été redynamisé par la conclusion du troisième cycle de négociations (Cycle de São Paulo) en 2010, offre d'excellents possibilités de résultats probants. La récente ratification du Protocole de São Paulo par Cuba a encore rapproché la date de son entrée en vigueur effective.

F. Autres enjeux et défis « nouveaux »

55. À long terme, le maintien et le renforcement du système commercial multilatéral pour mieux répondre aux réalités économiques actuelles et émergentes joueront un rôle déterminant dans la relance du partenariat mondial pour le développement. Le rapport du *Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce* organisé par le Directeur général de l'OMC, a identifié un quadruple défi en matière de convergence dans le domaine du commerce auquel se trouvent confrontés les gouvernements, à savoir a) entre les membres de l'OMC dans les négociations, b) entre le régime commercial non multilatéral et le système mondial multilatéral, c) entre les politiques commerciales et les autres politiques nationales, et d) entre le commerce et les politiques publiques en matière de mesures non tarifaires. Reconnaissant que diverses transformations étaient intervenues dans le commerce international, le Groupe de réflexion a noté avec un regain d'intérêt la pertinence possible de certaines questions vis-à-vis du système commercial multilatéral, notamment la politique de la concurrence, l'investissement, la monnaie, le financement du commerce, le travail, le changement climatique, la corruption et la cohérence des règles économiques internationales²⁰.

²⁰ *The Future of Trade: the Challenges of Convergence* (Genève, OMC, 2013).

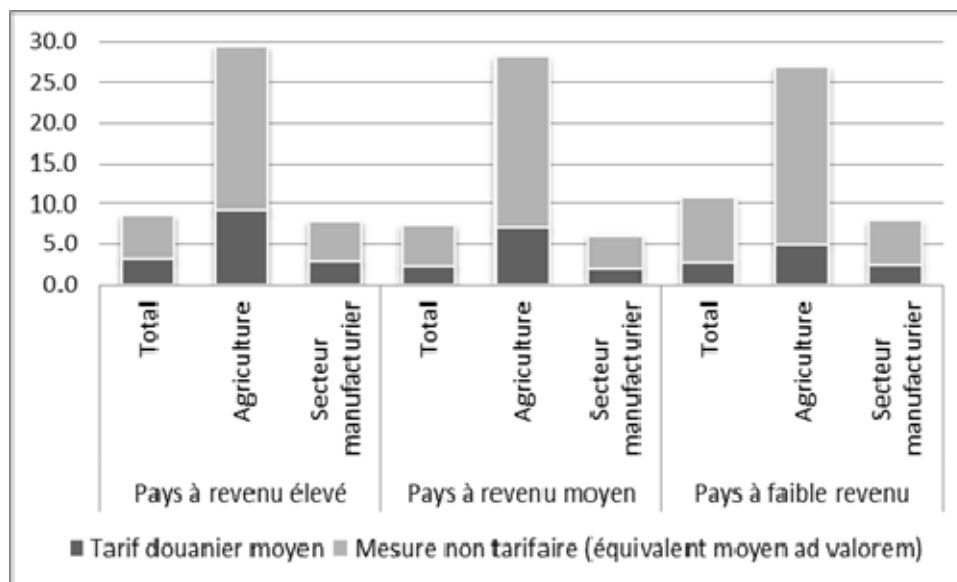
56. Il semblerait que la prévalence accrue des chaînes mondiales de valeur ait fait évoluer les méthodes et les règles de libéralisation des échanges vers un renforcement de la libéralisation et de l'harmonisation de la réglementation, notamment en matière de concurrence et d'investissement. Cette nouvelle conception du commerce devrait être équilibrée avec soin en tenant compte des incidences des chaînes mondiales de valeur sur le développement. Les pays en développement soulignent qu'étant donné que les avantages que présentent les chaînes mondiales de valeur pour le développement ne découlent pas automatiquement de l'ouverture des marchés, des politiques visant à renforcer les capacités productives dans les activités qui créent plus de valeur ajoutée et d'emploi sont légitimes et devraient être largement reconnues.

57. Le quatrième examen global de l'Aide pour le commerce de l'OMC (juillet 2013) a souligné l'importance de stratégies d'appui par le biais de l'aide au développement pour « connecter les entreprises » et grimper les échelons de la chaîne de valeur. Ce débat laisse apparaître un autre défi systémique lié la conception du traitement spécial et différencié et à l'endroit où il intervient ainsi qu'à la flexibilité du développement dans le cadre du système commercial.

58. Toutefois, la reconnaissance de la nouvelle conception du développement ne devrait pas intervenir au détriment des enjeux commerciaux « anciens » et persistants, qui vont des crêtes tarifaires et de l'escalade des prix que connaissent les pays en développement aux subventions agricoles qui ont un effet de distorsion sur les échanges. En vérité, la poursuite de la réforme structurelle de la politique commerciale dans le secteur de l'agriculture – notamment dans les pays développés – demeure l'un des moyens les plus pertinents pour connecter les agriculteurs pauvres aux marchés, réaliser la sécurité alimentaire et promouvoir un développement mondial durable.

59. L'essor des chaînes mondiales de valeur et l'abaissement des tarifs douaniers ont mis en lumière les effets restrictifs des mesures non tarifaires, en particulier en ce qui concerne la santé humaine et animale, la sécurité et la réglementation relative à l'environnement. Les travaux de recherche de la CNUCED ont établi qu'en moyenne, les mesures non tarifaires augmentent plus les coûts commerciaux que les tarifs douaniers pour toutes les catégories de revenus, en particulier dans le secteur agricole (fig. XI). Les exportateurs des pays à faible revenu sont les plus touchés, les mesures non tarifaires ayant tendance à frapper les secteurs dans lesquels se situent leurs exportations (denrées alimentaires, textiles et vêtements, par exemple), tandis que le coût des formalités est relativement plus élevé pour les petits exportateurs des pays en développement. La difficulté tient au fait qu'étant donné que les mesures non tarifaires sont souvent motivées par des fins légitimes de politique publique, elles ne peuvent pas être purement et simplement éliminées.

Figure XI
Les exportateurs face aux tarifs douaniers et aux mesures non tarifaires



Source : CNUCED.

60. Cela met en évidence l'importance de la reconnaissance mutuelle des mesures de réglementation et d'une conception cohérente de la réglementation dans le commerce et la politique publique, en particulier face au nombre croissant de mesures de politique publique qui influent sur le commerce. De la même manière, les normes privées sont devenues de plus en plus fréquentes dans le commerce international contemporain, et bien qu'elles puissent faire progresser les modes de production et de consommation durables et l'internalisation des coûts environnementaux et sociaux, elles peuvent également devenir des obstacles, en particulier pour les petites et moyennes entreprises dans les pays en développement.

61. Tout en reconnaissant les difficultés intrinsèques à la formulation de règles dans ce domaine, la recherche d'un moyen de remédier aux déséquilibres des taux de change a suscité un vif intérêt à l'OMC. Ces déséquilibres peuvent complètement modifier la compétitivité des pays émergents et annuler l'effet des abaissements de droits de douane péniblement négociés au niveau multilatéral. Les ajustements fiscaux à la frontière et les mesures de soutien aux producteurs locaux dans le secteur écologique ont donné lieu à plusieurs différends (voir encadré 3). Une plus grande attention a été accordée à la sécurité alimentaire du fait que la hausse des prix des denrées alimentaires accentue l'importance de mesures d'appui telles que les subventions à la production et à la constitution de stocks, et de restriction des exportations. De la même manière, des cours élevés pour les produits de base continueront de conférer un haut degré de priorité à la sécurité énergétique et à l'accès aux matières premières dans les programmes politiques nationaux, avec les tensions qui pourraient en résulter concernant les subventions au secteur de l'énergie et les restrictions à l'exportation.

Encadré 3

Récents différends commerciaux résultant des liens entre le commerce et l'environnement

Plusieurs affaires récentes concernent la politique commerciale mise en place au regard d'objectifs environnementaux. La décision de l'Union européenne d'imposer provisoirement des droits anti-dumping aux importations de panneaux solaires ainsi qu'aux couches et cellules photovoltaïques qui les composent en provenance de Chine suscite de plus en plus d'inquiétudes. Les États-Unis imposent déjà depuis la fin de l'année passée des droits anti-dumping et des droits compensateurs aux cellules photovoltaïques fabriquées en Chine tandis que l'Union européenne conduit une enquête distincte sur les subventions accordées en Chine au secteur solaire. Les États-Unis ont parallèlement déposé une plainte devant l'OMC concernant l'exigence d'une teneur en produits nationaux dans le programme solaire de l'Inde. L'Organe d'appel de l'OMC a confirmé que l'exigence d'une teneur en produits nationaux dans le programme de tarification préférentielle de l'électricité provenant de sources d'énergie renouvelables de la province canadienne de l'Ontario est incompatible avec les règles de l'OMC. L'application envisagée du système de permis d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne au secteur de l'aviation, mesure vivement contestée par ses partenaires commerciaux, a été temporairement suspendue.

IV. Conclusions

62. Le commerce devrait jouer un rôle central dans les efforts internationaux visant à atteindre les objectifs d'un programme de développement inclusif et durable pour l'après-2015. Les transformations enregistrées par l'économie mondiale depuis le début du XXI^e siècle ont créé des problèmes et ouvert des possibilités qui permettront au commerce de remplir ce rôle. Cela appellera des efforts délibérés au niveau des choix politiques, la transmission efficace des retombées de l'intégration commerciale sous forme de développement ouvert à tous n'étant pas automatique. La *politique commerciale* ne suffit pas à elle seule à créer les conditions indispensables pour que cela se produise, et elle doit être appuyée par une large gamme de politiques complémentaires dans un cadre stratégique de développement cohérent et intégré. Celui-ci devrait viser à renforcer les liens entre le commerce, l'investissement productif et la création d'emplois en encourageant la diversification au profit d'activités à plus forte valeur ajoutée.

63. Parallèlement au bon fonctionnement des marchés, *le rôle de l'État* est essentiel pour définir et mettre en œuvre les combinaisons de mesures les mieux adaptées aux circonstances et conditions propres à chaque pays. Le renforcement de la *cohérence* dans l'élaboration de la politique économique internationale, pas seulement entre le commerce et la finance internationale, mais aussi entre le commerce et les politiques de développement, pourrait contribuer à aligner les mesures de libéralisation des échanges sur les impératifs du développement inclusif. La *cohérence* devrait aussi être renforcée entre les accords multilatéraux et régionaux afin que ces arrangements dans leur totalité puissent créer des conditions

propices au développement et que la marginalisation des pays faibles et peu développés ne soit pas possible. Au-delà du Cycle de Doha, on se préoccupera de la *redynamisation de la fonction de négociation* du système commercial multilatéral. Pour atteindre l'objectif d'une gouvernance économique mondiale, un solide mécanisme de règlement des différends au sein de l'OMC devra s'accompagner d'un bon fonctionnement législatif du système, qui devra pouvoir fixer des règles dans les domaines existants et des domaines nouveaux.

64. Le système des Nations Unies, et plus particulièrement le « groupe de Genève », pourra et devra jouer un rôle de catalyseur dans le renforcement du système commercial multilatéral. Différents cadres de coopération mis en place par la CNUCED et d'autres partenaires se sont avérés particulièrement efficaces au cours des dix dernières années pour faire face à des questions délicates dans des domaines tels que l'investissement, la facilitation du commerce et la politique de la concurrence. Ils étaient fondés sur l'élaboration de règles de droit de caractère indicatif (soft law), autrement dit la recherche d'un consensus international sur des questions émergentes par les méthodes suivantes : données et travaux d'analyse améliorés, connaissance des meilleures pratiques, modèles de lois et de réglementations, examens par les pairs, examen des politiques et autres moyens de créer des connaissances et de trouver un terrain d'entente. Ces cadres de coopération pourraient permettre de créer un environnement porteur dans le domaine du commerce, contribuer à débloquent un processus de négociation dans l'impasse et par conséquent soutenir le système commercial multilatéral.
