

Forum public de l'OMC

«Un commerce tourné vers l'avenir»



Forum public de l'OMC

«Un commerce tourné vers l'avenir»



© Organisation mondiale du commerce, 2008. La reproduction d'informations contenues dans le présent document n'est possible qu'avec l'autorisation écrite du Responsable des publications de l'OMC.

Sous réserve de l'autorisation écrite du Responsable des publications de l'OMC, la reproduction et l'utilisation des informations contenues dans le présent document à des fins d'enseignement et de formation non lucratives sont encouragées.

ISBN: 978-92-870-3500-4

Également disponible en anglais et en espagnol

Titre en anglais ISBN: 978-92-870-3499-1

Titre en espagnol ISBN: 978-92-870-3501-1

Les publications de l'OMC peuvent être obtenues dans les principales librairies ou:

- directement auprès du Service des publications de l'OMC

Organisation mondiale du commerce

154 rue de Lausanne

CH 1211 Genève 21

tél.: (41 22) 739 52 08

fax: (41 22) 739 54 58

adresse électronique: publications@wto.org

- à la librairie en ligne de l'OMC

<http://onlinebookshop.wto.org>

Imprimé par le Secrétariat de l'OMC, Suisse, 2009.



Avant-propos du Directeur général	v
---	---

Remerciements	vi
---------------------	----

Introduction	viii
--------------------	------

I. Discours liminaire du Directeur général 1

«Commençons par le commencement»	3
--	---

II. Défis et possibilités pour l'OMC 5

A. Soutien mutuel des objectifs et politiques en matière de commerce, de changement climatique et de développement	6
--	---

B. Règlement des différends entre les Membres	12
---	----

C. Les défis du travail décent pour l'OMC	18
---	----

D. Les normes relatives au bien-être des animaux d'élevage peuvent-elles être compatibles avec l'OMC?	23
---	----

E. Géométrie variable et masse critique: Faut-il adopter de nouvelles approches pour renforcer la coopération au sein de l'OMC?	29
---	----

F. Changement climatique, compétitivité et politique commerciale: Défis et possibilités pour l'avenir du système commercial multilatéral	33
--	----

G. Conséquences d'un échec du Cycle de Doha	38
---	----

H. Défis futurs du commerce agroalimentaire	43
---	----

I. Évolution des rapports de force dans les négociations commerciales internationales: conséquences pour l'avenir	49
---	----

J. La transparence comme instrument de politique	56
--	----

K. Coopération Sud-Sud et intégration régionale: considérations de genre	61
--	----

L. Réponse aux défis environnementaux mondiaux: qu'attendre des futurs groupes spéciaux chargés du règlement des différends?	68
--	----

M. Régionalisme: le plus grand défi?	77
--	----

N. Liaison entre les accords commerciaux multilatéraux et régionaux: incidence des accords de partenariat économique sur le développement	86
---	----

O. Améliorer le climat grâce aux échanges?	90
--	----



III. Défis et possibilités pour les principaux acteurs et parties prenantes du système commercial multilatéral 95

- A. Le chaînon manquant entre l'ouverture du commerce et la réduction de la pauvreté: le rôle du système commercial multilatéral 96
- B. Le nouveau «Consensus de Genève» – Définition d'une politique commerciale centrée sur l'individu et orientée vers le développement: une approche fondée sur les droits de l'homme peut-elle être utile? 106
- C. Compte tenu des nouveaux défis pour les agriculteurs, le Programme de Doha sur l'agriculture devrait-il être révisé? 114
- D. La «Quatrième liberté»: récolter les gains des migrations économiques 120
- E. Rôle futur et interactions des principaux acteurs et parties prenantes en vue de parvenir au libre-échange dans le cadre de l'OMC 127
- F. Pourquoi les engagements au titre de l'AGCS et les règles de l'AGCS sont-ils essentiels pour accroître le commerce des services dans l'avenir? 134
- G. La Décision sur l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent: défis et possibilités 139
- H. Un SGP pour les services: outil essentiel ou gadget? 144
- I. Les petites et moyennes entreprises exportatrices dans les pays en développement: qu'attendre de l'OMC dans le nouvel environnement commercial mondial? 149
- J. La Russie, l'Asie centrale et le Caucase (CEI) et l'OMC: défis et possibilités 153

IV. Le système commercial multilatéral: la voie à suivre 163

- A. Soixante ans de coopération commerciale multilatérale: la voie à suivre 164
- B. Comment adapter les futures politiques commerciales aux réalités futures du commerce 168
- C. Les services publics et l'AGCS: un commerce tourné vers l'avenir ou sans avenir? 174
- D. Les marchés des matières premières et de l'énergie: quel rôle pour l'OMC? 178
- E. Mise en place de chaînes de produits de base durables en Afrique 183
- F. La flambée des prix des denrées alimentaires: que peut faire l'OMC? 187
- G. La crise alimentaire mondiale: les règles commerciales sont-elles un obstacle ou un moyen d'aller de l'avant? 193
- H. Quel avenir pour la gouvernance économique mondiale? – Rôle potentiel de l'OMC 202
- I. La facilitation des échanges: impossible sans une logistique de facilitation 212
- J. Une politique en matière de commerce et de développement pour le XXI^e siècle: vers un consensus des pays du Sud 218
- K. Cinq années entre la décision et l'action: la Décision du 30 août 2003 est-elle la solution «rapide» dont nous avons besoin pour améliorer l'accès aux médicaments? 224



L. Instauration d'un nouvel avantage comparatif: relance des politiques industrielles et risque de conflit avec les disciplines de l'OMC?	228
M. Le rapport de la Commission Warwick sur l'avenir du régime commercial multilatéral: stratégies d'application.....	234
N. La politique commerciale au service d'une bonne gouvernance environnementale: considérations juridiques et économiques liées à la mise en œuvre de politiques environnementales fondées sur le marché	242
O. Libéralisation du commerce et pauvreté: défis politiques pour l'Amérique latine	247
P. Recherche et renforcement des capacités dans les négociations commerciales.....	251
Abréviations	256





Avant-propos du Directeur général



V

Le Forum de cette année – «Un commerce tourné vers l'avenir» – visait à offrir aux gouvernements, aux organisations non gouvernementales, aux universitaires, aux entreprises et aux étudiants une occasion exceptionnelle de se rencontrer pour débattre de la façon dont le système commercial pouvait répondre au mieux aux besoins et aux aspirations futurs de la communauté internationale. Le Forum, qui s'est déroulé dans un contexte marqué par l'instabilité financière et les prix élevés du pétrole et des denrées alimentaires, a posé la question suivante: «comment conduire le système commercial vers l'avenir?». En posant cette question, il espérait susciter un débat franc et ouvert sur le rôle et la responsabilité du système commercial multilatéral face à des questions complexes telles que la crise alimentaire, les marchés financiers, le changement climatique, les droits de l'homme et le commerce électronique, pour ne mentionner que quelques sujets. Le Forum a attiré un nombre record de participants de la société civile (1 330), tous venus à l'OMC pour exprimer leurs points de vue sur les multiples défis auxquels est confronté le système commercial multilatéral, et pour faire entendre leurs préoccupations particulières.

Grâce aux nombreuses séances instructives organisées par la société civile elle-même, le Forum a sans nul doute été une expérience enrichissante. Il a rapproché l'OMC de la société civile et du public, auxquels elle se doit de rendre des comptes. Il faut que cette interaction se poursuive. La société civile doit aider les Membres de l'OMC à nous guider pour aller de l'avant, et c'est dans cet esprit que je vous communique les Actes du Forum. J'espère qu'ils vous seront utiles dans votre travail. Ils font assurément partie des instruments dont nous avons tous besoin pour nous orienter en ces temps difficiles.

Pascal Lamy

Directeur général de l'OMC





Remerciements

vi

La publication des Actes du Forum public de l'OMC 2008 a été préparée sous la supervision de Mme Valentine Sendanyoye Rugwabiza, Directrice générale adjointe. M. Willy Alfaro, Directeur de la Division des relations extérieures, a piloté le projet, qui a été mis en œuvre par Mme María Pérez-Esteve, Conseillère de cette Division. Mmes Charlotte Ducrot, Bryn Skibo et Erinn Wattie ont apporté une assistance éditoriale. Cette publication n'aurait pas été possible sans l'engagement et la contribution de tous ceux qui ont organisé une séance pendant le Forum. La Division des relations extérieures exprime sa reconnaissance à toutes les personnes qui ont participé et remercie tous les organisateurs pour leurs rapports.

La Division des relations extérieures remercie également pour leur coopération les membres de la Division de l'agriculture et des produits de base, du Secrétariat de l'Organe d'appel, de la Division du développement, de la Division de la recherche économique et des statistiques, de la Division de l'information et des relations avec les médias, de la Division de l'informatique, de l'Institut de formation et de coopération technique, de la Division des services linguistiques et de la documentation, de la Division des affaires juridiques, de la Division des règles, de la Division du commerce des services, de la Division du commerce et de l'environnement, de la Division du commerce et des finances et de la facilitation des échanges et de la Division de l'examen des politiques commerciales, qui se sont occupés des différentes séances du Forum et qui ont contribué à son succès. Elle remercie aussi les volontaires du Secrétariat de l'OMC qui ont travaillé sans relâche tout au long du Forum.

La production du rapport a été coordonnée par M. Serge Marin-Pache et M. Anthony Martin de la Division de l'information et des relations avec les médias. Il convient de remercier tout particulièrement les traducteurs de la Division des services linguistiques et de la documentation pour le travail considérable qu'ils ont accompli.





Introduction

Le Forum public 2008 s'est tenu au siège de l'OMC à Genève les 24 et 25 septembre. Intitulé cette année «Un commerce tourné vers l'avenir», il a offert aux gouvernements, aux représentants d'organisations non gouvernementales, aux parlementaires, aux universitaires, aux milieux d'affaires, aux journalistes, aux juristes et aux étudiants une occasion exceptionnelle de débattre de la façon dont le système commercial pourrait répondre au mieux aux besoins et aux aspirations futurs de la communauté internationale.

Le Forum de cette année, qui s'est déroulé dans un contexte marqué par la plus grave crise financière de l'histoire moderne et par la volatilité des prix du pétrole et des denrées alimentaires, a examiné le type de système commercial international que nous léguons aux générations futures. Les différentes séances organisées pendant le Forum visaient à susciter un débat franc et ouvert sur le rôle et la responsabilité du système commercial multilatéral face à des questions complexes telles que la crise alimentaire mondiale, la crise des marchés financiers, le changement climatique, les droits de l'homme et le commerce électronique, pour ne citer que quelques sujets. Les débats et les idées avancées par le public ne peuvent que contribuer au renforcement d'un système commercial multilatéral fondé sur des règles, en phase avec les nouvelles réalités du marché, et à l'efficacité du mécanisme de règlement des différends.

La présente publication résume les travaux des différentes séances du Forum, dont les rapports ont été établis sous la responsabilité de leurs organisateurs. Elle est divisée en trois grandes parties qui s'articulent autour des trois sous-thèmes du Forum, à savoir: i) défis et possibilités pour l'OMC; ii) défis et possibilités pour les principaux acteurs et parties prenantes du système commercial multilatéral; et iii) le système commercial multilatéral – la voie à suivre.

Les séances concernant le premier sous-thème ont porté sur les défis et les possibilités qui se présentent à l'OMC dans chacune de ses fonctions institutionnelles, à savoir: a) la négociation de la réduction des obstacles au commerce (droits d'importation et autres obstacles au commerce) et l'établissement de règles convenues contre la discrimination dans le commerce international; b) l'administration et le suivi de l'application des règles convenues régissant le commerce des marchandises et des services et les droits de propriété intellectuelle; c) l'examen des politiques commerciales des Membres, en veillant à la transparence des accords commerciaux régionaux et bilatéraux; d) le règlement des différends entre les Membres; et e) le renforcement des capacités des fonctionnaires des gouvernements des pays en développement en matière de commerce international.

Les questions abordées dans les différentes séances ont porté principalement sur les aspects institutionnels et en particulier sur les points suivants: comment les règles de l'OMC peuvent-elles assurer la cohérence et éviter les conflits avec les règles d'autres institutions internationales comme celles de l'Organisation mondiale du travail (OIT) relatives au travail décent

et de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), pour ne citer que deux exemples? Comment le processus de négociation à l'OMC peut-il garantir l'obtention d'un consensus efficace et conforme aux intérêts de tous les Membres? Comment le Secrétariat de l'OMC peut-il améliorer ses programmes de renforcement des capacités à l'intention des pays en développement? Et comment créer une symbiose positive entre les accords commerciaux régionaux et préférentiels, qui représentent une part croissante du commerce mondial et le système commercial multilatéral?

Les séances concernant le deuxième sous-thème ont porté sur les défis et les possibilités pour les principaux acteurs et parties prenantes du système commercial multilatéral, et ont examiné ce qu'il peut advenir des services publics dans une nouvelle ère de libéralisation, avec quelles conséquences et pour qui. Plusieurs questions ont été posées, à savoir: comment les cadres internationaux de défense des droits de l'homme peuvent-ils être utilisés en association avec les règles commerciales pour obtenir un système commercial international plus «centré sur les individus»? Comment les entrepreneurs et les petites et moyennes entreprises, surtout dans les pays en développement, peuvent-ils bénéficier davantage du commerce international et contribuer à la prospérité et à la solidité de leur économie? Comment le secteur agricole au niveau mondial doit-il s'adapter aux changements tout en protégeant les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire? Quelles sont les perspectives pour les pays qui sont en train de négocier leur accession à l'OMC et quels sont les défis spécifiques pour les pays ayant accédé récemment? Comment associer au mieux l'ouverture commerciale et la réduction de la pauvreté et quel est, dans bien des cas, le chaînon manquant?

Enfin, les séances sur le troisième sous-thème ont examiné la voie à suivre pour le système commercial multilatéral, notamment la question de savoir ce qu'il faut faire en ce qui concerne les marchés de l'énergie, les marchés des denrées alimentaires, le développement durable, le changement climatique, la bonne gouvernance, la lutte contre la pauvreté, la participation des pays en développement et la réforme institutionnelle, tout en se projetant dans l'avenir, avec une analyse systématique des défis pour le système commercial aujourd'hui et demain. Les questions suivantes ont été abordées: comment la participation des pays en développement au GATT et à l'OMC a-t-elle évolué et quelles sont les perspectives pour l'avenir? Comment envisager dans l'avenir l'élaboration du programme de travail de l'OMC? Comment trouver le bon équilibre entre l'inclusion et l'efficacité dans le processus de prise de décisions tel qu'il a évolué du GATT à l'OMC? Et comment aborder le régionalisme?

En examinant les défis et les possibilités pour l'OMC et ses principaux acteurs et parties prenantes, le Forum a donné l'occasion au public d'identifier des moyens pratiques et efficaces d'aller de l'avant pour le système commercial multilatéral et pour la gouvernance commerciale mondiale.

I.

Discours liminaire de M. Pascal Lamy





M. Pascal Lamy – Directeur général de l'OMC

Mercredi 24 septembre 2008 – 10 heures-10h.30



«Commençons par le commencement»

3

Mesdames, Messieurs, Bienvenue à l'OMC!

Cette année, l'OMC ouvre ses portes au public à un moment où les journaux font leurs grands titres en annonçant une possible *Grande crise «bis»*. Mais aux États-Unis, où plusieurs géants de la finance ont tiré la sonnette d'alarme la semaine dernière, comme partout dans le monde, les responsables politiques cherchent désespérément à éviter les erreurs qui ont aggravé la crise financière des années 30.

Tous affirment que l'on a tiré les leçons de la Crise de 1929 et que les nombreuses décisions erronées prises alors par les pouvoirs publics seront évitées. L'une des principales leçons de la Grande crise, une leçon à retenir, est que le protectionnisme et l'isolationnisme économique ne fonctionnent pas. Ce sont des politiques du passé qui ne devraient avoir aucune place dans notre avenir.

En période de crise, on pourrait être tenté de donner aux producteurs l'assurance qu'ils sont protégés de la concurrence en fermant les frontières aux biens et services importés, mais il ne faut pas agir ainsi. La tristement célèbre *Loi Smoot-Hawley* de 1930, qui institua aux États-Unis des droits de douane exceptionnellement élevés sur plus de 20 000 produits importés, a eu pour seule conséquence de déclencher une guerre commerciale entre les nations. Cela a entraîné l'appauvrissement de tous et a montré que le protectionnisme et les politiques du chacun pour soi conduisaient à une impasse.

En période de crise financière et de tourmente économique, en particulier à un moment où les prix mondiaux des produits alimentaires flambent, les consommateurs ont surtout besoin que l'on donne un coup de pouce à leur pouvoir d'achat, au lieu de le réduire. En période de crise, il faut faire en sorte que les consommateurs puissent acheter *plus pour moins*. La tentation de fermer les frontières va exactement dans le sens opposé. Il est donc certain que la tempête qui frappe les marchés financiers ne doit pas dissuader la communauté internationale de poursuivre ses efforts d'intégration économique et d'ouverture. Mais pour être à la fois durable et équitable, cette intégration doit être fondée sur des règles. Et ces règles doivent être mises à jour régulièrement.

Cette année, le Forum public est intitulé judicieusement «Un commerce tourné vers l'avenir». Ce titre renferme une question: *Quel type de régime commercial international léguerons-nous aux générations futures?* Voulons-nous un système commercial multilatéral renforcé, fondé sur des règles, et un mécanisme efficace de règlement des différends entre les Membres, ou bien voulons-nous une spirale d'accords de libre-échange? Les partisans des ALE soulignent l'inefficacité du processus multilatéral. Ils font valoir qu'un système commercial multilatéral qui mène un cycle de négociations – en l'occurrence, le Programme de Doha pour le développement – pendant sept ans, sans pouvoir l'achever, est un système en panne.

Mais à ceux-là, je dis: Combien de temps vous faut-il pour négocier un accord de libre-échange? Bien souvent, la réponse est que cela prend exactement le même temps, mais pour un résultat limité à deux acteurs ou à quelques acteurs seulement et à un petit nombre de sujets. Il faut donc à coup sûr donner plus de crédit aux efforts faits au niveau international pour actualiser les règles de l'Organisation mondiale du commerce, effort dont la portée englobe les 153 Membres de l'Organisation.

À ceux qui doutent du processus multilatéral, je dirais aussi: Où est l'ALE qui a permis de réduire les subventions? La réduction des subventions qui faussent les échanges n'est-elle pas essentielle pour égaliser effectivement les conditions des relations commerciales internationales? Le point *fort* des ALE est peut-être la réduction des droits de douane mais ce n'est certainement pas la réduction des subventions. Je ne vois donc pas vraiment beaucoup d'alternatives au système de l'OMC – aussi imparfait soit-il aujourd'hui!

À ceux qui doutent de l'importance de la réduction des subventions pour les pauvres, je rappellerai les nombreux différends relatifs à des subventions qui ont été portés devant l'OMC, comme l'*affaire du coton* contre les États-Unis ou le *différend sur le sucre* contre la Communauté européenne. Ce sont les subventions de ce genre qui ont amené les pays en développement à mettre les négociations agricoles au premier plan du Programme de Doha pour le développement. En agissant ainsi, les pays en développement ont pour ainsi dire demandé aux pays développés de «tenir leur promesse d'ouverture du commerce». C'est ce qui fait l'importance de l'OMC en tant qu'enceinte de négociations. Une enceinte dans laquelle, je tiens à le souligner, les Membres qui ne comptent que quelques millions d'habitants peuvent soulever des différends à l'encontre de continents entiers, et les gagner.

Alors, si le système commercial multilatéral nous est si utile à tous, comment faire pour qu'il soit tourné vers l'avenir? Ma réponse est que nous ne pourrions assurer le succès de l'OMC dans l'avenir que si nous pouvons le faire dans le présent. Le Programme de Doha pour le développement doit être achevé à la satisfaction de tous les participants pour qu'une OMC renforcée puisse aller de l'avant. En d'autres termes, «*commençons par le commencement*», pour dire les choses simplement.

Aujourd'hui, dans le Cycle de négociations commerciales de Doha, le monde a sous les yeux un paquet de mesures comprenant: la réduction des subventions agricoles inéquitables; la réduction des barrières tarifaires pour les produits industriels et les produits agricoles; la réduction des obstacles au commerce des services essentiels comme les services bancaires, les services relatifs à l'énergie et les services environnementaux; et, en plus, une myriade de nouvelles règles commerciales dans des domaines comme la facilitation des échanges, l'antidumping ou les subventions à la pêche, pour n'en citer que quelques-uns. L'objectif de tout cela, c'est de mettre le système commercial en phase avec les nouvelles réalités du marché.

Mais au-delà il y a un objectif politique plus fondamental. Le Cycle de Doha a en effet pour objet de renouveler l'«*affectio societatis*» – c'est-à-dire les vœux du contrat initial de l'OMC –, ses deux principes de base étant, premièrement, que les contributions à une plus grande ouverture commerciale soient fondées sur le niveau de développement des Membres et, deuxièmement, que les Membres soient liés par un ensemble d'obligations internationales.

Malgré le contretemps survenu en juillet dernier dans les négociations de Doha, les discussions ont repris une fois encore en vue de parvenir, d'ici à la fin de l'année, à un accord sur les paramètres pour la réduction des tarifs et des subventions (ce que nous appelons dans notre jargon les «modalités»). Cette étape doit, à n'en pas douter, être franchie avant que l'on puisse envisager d'élargir le programme de l'OMC ou de modifier ses pratiques en matière de prise de décisions.

Notre travail est actuellement soumis à trois contraintes principales: la première est l'*approche ascendante*, qui veut que les Membres prennent toujours l'initiative de présenter des propositions de négociation et des solutions de compromis; la deuxième est la notion d'«*engagement unique*», qui suppose que, dans un cycle de négociations portant sur 20 sujets différents, rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu; et la troisième est la prise de décisions par *consensus*, ce qui est assez proche de l'unanimité.

Ces trois facteurs combinés ont assurément freiné le processus de négociation, mais ils sont aussi essentiels pour assurer la légitimité et l'équilibre des résultats des négociations. Et je suis fermement convaincu que le Cycle de Doha doit simplement pouvoir aboutir avec ces facteurs! Personnellement, je ne pense pas que ce soit le moment d'engager des négociations parallèles sur la façon de négocier! On verra plus tard!

Le Cycle de Doha est une importante occasion pour la société civile de faire entendre sa voix. Plusieurs des questions figurant au programme de négociation sont des questions sur lesquelles elle se bat depuis longtemps et avec vigueur, notamment celles de la réduction des subventions agricoles accordées par les pays riches, de la réduction des subventions à la pêche préjudiciables à l'environnement, de l'ouverture du commerce aux biens et services environnementaux et de la compatibilité des règles de l'OMC et des accords environnementaux multilatéraux. Ces questions étant maintenant solidement inscrites à l'ordre du jour, la société civile doit poursuivre le dialogue avec l'OMC. Je vous dirai, Mesdames et Messieurs, que vous avez du pain sur la planche! Vous devez nous aider à aboutir sur chacune de ces questions sans exception.

Le règlement satisfaisant de certaines de ces questions pourrait déjà contribuer grandement à résoudre des problèmes comme la crise des prix des denrées alimentaires et le changement climatique. La réduction des tarifs et des subventions agricoles favoriserait le déplacement de la production agricole vers les pays en développement, ce qui permettrait de mieux adapter l'offre à la demande et de remédier aux causes structurelles de la crise alimentaire. De même, l'ouverture du commerce des biens et services environnementaux, en particulier des technologies respectueuses du climat, peut aider les pays qui en ont besoin à se procurer le matériel indispensable pour prévenir et réduire la pollution, ce qui atténuerait la crise climatique.

Lors du Forum public de l'an dernier, j'ai cité certains des cas où la société civile avait réussi à influencer l'OMC, notamment dans le domaine des ADPIC et de l'accès aux médicaments. Le premier envoi de médicaments génériques contre le sida du Canada au Rwanda, a eu lieu tout juste hier, en vertu des dispositions adoptées dans le cadre du mandat de Doha. J'invite aujourd'hui la société civile à continuer de proposer des idées et des solutions. C'est seulement avec votre participation active que l'OMC pourra devenir le genre d'institution auquel vous aspirez pour l'avenir.

Le présent forum, organisé selon l'approche ascendante habituelle, est *votre* forum. Vous avez vous-mêmes établi le programme et organisé les nombreuses séances qui auront lieu aujourd'hui et demain. Nous n'avons fait que vous fournir un lieu de rencontre. Mais, à mon avis, ce que nous vous donnons de plus précieux pendant ces deux jours, c'est notre attention. Pour les Membres de l'OMC, comme pour le personnel du Secrétariat, le moment est venu d'écouter et d'apprendre. Permettez-moi donc de conclure en vous remerciant d'avoir rendu ce Forum possible.

Pascal Lamy

Directeur général de l'OMC

II.

Défis et possibilités pour l'OMC



A.

Soutien mutuel des objectifs et politiques en matière de commerce, de changement climatique et de développement



Modératrice

Mme Fiona Harvey – Correspondante chargée de la rubrique Environment, Financial Times

Intervenants

Mme Mari Pangestu – Ministre du commerce de l'Indonésie

M. Thomas Becker – Secrétaire permanent adjoint; Négociateur sur le changement climatique pour le Danemark, Ministère du changement climatique et de l'énergie du Danemark

M. Adrian Macey – Ambassadeur pour le changement climatique, Ministère des affaires étrangères et du commerce de Nouvelle-Zélande

M. Pascal Lamy – Directeur général de l'OMC

Débat organisé par

Division du commerce et de l'environnement de l'OMC

Rapport rédigé par

OMC – Division du commerce et de l'environnement

Mercredi 24 septembre 2008 – 10h.30-12h.30



Résumé

Cette séance a porté sur les problèmes qui se posent à l'intersection des questions relatives au commerce, au changement climatique et au développement. Elle a examiné en particulier comment promouvoir la complémentarité des régimes s'appliquant au commerce et au climat, en particulier dans le contexte des négociations multilatérales en cours dans ces deux domaines. La séance avait pour principal objectif de stimuler le débat sur les liens entre le commerce et le changement climatique, à la lumière du dialogue informel des Ministres du commerce qui a eu lieu lors de la réunion de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC), tenue à Bali en décembre 2007, et des discussions sur un régime post-2012 dans le cadre de la préparation de la 15ème Conférence des Parties à la CCNUCC, prévue à Copenhague en 2009.

Les exposés et le débat ont notamment porté sur les points suivants: nécessité d'une action multilatérale concertée pour s'attaquer au problème du réchauffement de la planète; prise en compte des préoccupations des pays en développement dans les efforts mondiaux visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre; importance du renforcement des capacités des pays en développement et de leur accès aux technologies propres; manière dont le système commercial pourrait encourager et favoriser la réalisation des objectifs en matière de changement climatique, y compris dans le cadre du mandat de Doha pour la libéralisation du commerce des biens et services environnementaux; et actions possibles pour renforcer les synergies entre les régimes relatifs au commerce et au changement climatique.

1. Exposés des experts

(a) Mari Pangestu, Ministre du commerce de la République d'Indonésie

Mme Pangestu a d'abord exposé certaines des opinions exprimées à la réunion informelle des Ministres du commerce, tenue en marge de la conférence de la CCNUCC à Bali en décembre 2007. Il existait désormais un plus large consensus sur les données scientifiques prouvant qu'il n'était plus possible d'agir comme si de rien était et que les pays en développement seraient les plus affectés par le changement climatique; d'où la nécessité pour eux de prendre les devants dans ce domaine. Or, c'étaient les pays qui éprouvaient les plus grandes difficultés à faire face au changement climatique, en raison de leurs ressources et de leurs capacités limitées. L'un des principaux défis était de savoir comment gérer le changement climatique sans éluder l'objectif de développement.

L'interaction entre le changement climatique et le développement était évidente: il a été question de la notion de responsabilités communes mais différenciées, c'est-à-dire de l'adoption de mesures permettant aux pays en développement de gérer le changement climatique sans entraver leur développement et leur croissance; il a été question aussi

de la manière de soutenir le développement sans empêcher la réalisation des objectifs environnementaux. Les données disponibles sur la relation entre l'augmentation des échanges et la dégradation de l'environnement ne permettaient pas encore de tirer des conclusions, car l'ouverture au commerce pouvait aussi accroître l'accès aux technologies propres et aboutir à de meilleurs résultats environnementaux.

À la réunion de Bali, les Ministres du commerce étaient arrivés à la conclusion que, sans un accord multilatéral sur les questions fondamentales relatives à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation au changement climatique, notamment sur des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et sur un système de tarification et de mesure du carbone, il serait difficile d'élaborer un cadre approprié pour les instruments commerciaux. Les pays en développement s'étaient inquiétés du nombre croissant de mesures adoptées en l'absence de consensus multilatéral. Certains pays appliquaient déjà des plans nationaux et diverses mesures d'ajustement aux frontières étaient envisagées. L'absence de consensus multilatéral dans le domaine du changement climatique pouvait exposer davantage les pays en développement à des instruments susceptibles d'entraver leur accès aux marchés, de bloquer les échanges ou d'introduire une forme de «protectionnisme environnemental». Dans l'intervalle, il fallait réfléchir davantage à la corrélation entre commerce, développement et changement climatique, notamment au moyen d'études empiriques sur la question.

En résumé, le dialogue informel des Ministres du commerce avait reconnu la nécessité d'inciter les pays en développement à en faire plus en matière de changement climatique, par exemple en renforçant leurs capacités et en facilitant leur accès aux technologies propres, la nécessité pour l'OMC de participer plus activement aux processus de la CCNUCC afin de réduire le risque de conflit entre la politique commerciale et la politique en matière de changement climatique, l'importance de faire aboutir les négociations de Doha et d'éviter la prolifération d'accords bilatéraux et régionaux susceptibles de comporter des volets environnementaux incompatibles avec ce qui avait été élaboré au plan multilatéral et la nécessité d'un consensus multilatéral dans le cadre de la CCNUCC. En conclusion, Mme Pangestu a rappelé que le soutien mutuel entre le commerce, le développement et le changement climatique dépendrait de l'aboutissement des négociations multilatérales dans le cadre des régimes applicables au commerce et au changement climatique.

(b) Thomas Becker, Secrétaire permanent adjoint, Ministère du climat et de l'énergie du Danemark

M. Becker a tout d'abord déclaré que la dynamique et la volonté politique apparues au niveau mondial sur la question du changement climatique étaient sans précédent, d'où la nécessité d'agir maintenant. Le quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) avait montré très clairement les conséquences potentiellement dramatiques du changement

climatique, surtout pour les pays les plus pauvres. Il existait un consensus croissant au niveau mondial sur la nécessité d'un changement structurel majeur dans la société pour réduire les émissions de 50 pour cent à l'horizon 2050.

Cinq «éléments de base» avaient été examinés avant la 14ème Conférence des Parties, tenue à Poznan en décembre 2008, et en prévision de la 15ème Conférence des Parties, à Copenhague en 2009: 1) une vision commune à long terme de l'évolution du monde eu égard aux émissions de carbone avec quelques objectifs à court terme indiquant les mesures à prendre dans l'immédiat; 2) des mesures d'atténuation, c'est-à-dire des objectifs clairs à court et moyen termes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre; 3) l'adaptation aux effets attendus du changement climatique, qui affecteraient surtout les pays en développement; 4) le financement et l'investissement, c'est-à-dire la mise en place d'un financement prévisible, surtout pour l'adaptation mais aussi pour les mesures d'atténuation; et 5) la technologie, en mettant particulièrement l'accent sur la nécessité de renforcer la mise au point et le déploiement de technologies respectueuses du climat tant dans les pays développés que les pays en développement.

(c) Adrian Macey, Ambassadeur pour le changement climatique, Ministère des affaires étrangères et du commerce de Nouvelle-Zélande

M. Macey a identifié deux grands défis pour la conclusion des négociations sur le climat: premièrement, faire en sorte que les émissions de gaz à effet de serre ne dépassent pas leur niveau maximum puis diminuent pour finalement se stabiliser; et deuxièmement, aider les pays à trouver les ressources et les technologies nécessaires pour s'adapter au réchauffement de la planète déjà prévu.

Ce qui distinguait les négociations en cours des négociations antérieures, qui avaient abouti à l'adoption de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto, c'était la dimension économique. À long terme, plus on aurait d'ambition quant à la réduction des gaz à effet de serre, plus la dimension économique prendrait de l'importance pour les États.

S'agissant des liens entre les négociations commerciales et les négociations sur le changement climatique, l'intervenant a souligné trois aspects. Premièrement, pour les mesures commerciales, si les pays prenaient des engagements ambitieux, au niveau national, pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, cela aurait un coût pour leur économie, en particulier pour les secteurs à forte intensité d'émissions. Il était donc politiquement nécessaire de protéger ces industries, du moins jusqu'à la conclusion d'un accord international.

Deuxièmement, l'utilisation coercitive de mesures commerciales pour amener d'autres pays à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre n'était pas la bonne stratégie.

Troisièmement, le système commercial pouvait à la fois offrir des incitations et fournir un soutien au régime applicable au climat, par exemple en améliorant la durabilité de la

production et de la consommation mondiales et en réduisant les obstacles au mouvement des technologies respectueuses du climat. S'agissant de l'introduction de mécanismes de marché, l'intervenant a rappelé qu'il faudrait un financement énorme pour assurer un développement à faible émission de carbone, financement qui devrait provenir à 80 pour cent environ du secteur privé.

On se demandait certes si le système commercial soutiendrait les résultats des négociations sur le changement climatique, mais, selon lui, tous les signaux venant du système de l'OMC étaient positifs. Enfin, pour parvenir à un consensus international, il fallait que les pays soient convaincus qu'il y avait plus à gagner qu'à perdre d'un accord international global.

(d) Pascal Lamy, Directeur général de l'OMC

M. Lamy a souligné que le changement climatique était une question d'autant plus importante pour l'OMC que l'Accord de Marrakech disposait clairement que l'ouverture du commerce devait contribuer au développement durable. L'OMC avait le devoir d'œuvrer à la réalisation de cet objectif afin d'assurer un développement durable.

Il y avait trois façons d'envisager la relation entre le commerce, le développement et le changement climatique: la première, qui était d'ordre économique, posait la question de savoir si le commerce était bon du point de vue du changement climatique. La deuxième avait trait aux mesures commerciales, la question étant de savoir si la politique commerciale et le changement climatique pouvaient aller de pair. La troisième était plus politique: il s'agissait d'une question de géopolitique, concernant l'interaction entre le système commercial et le système international pour l'environnement.

La première question – celle de savoir si le commerce en soi était bon ou mauvais pour le changement climatique – était une question mineure par rapport aux défis économiques bien plus importants existant au niveau national. S'agissant du débat sur le bilan carbone du commerce international, en particulier des transports, les chiffres indiquaient que la plupart des marchandises étaient transportées par bateau et que le transport maritime était l'un des modes de transport qui produisait le moins d'émissions. Dans ce cas, la solution résidait principalement dans la fixation correcte du prix de l'énergie, que devait internaliser dans le transport international le coût des émissions de CO₂.

Par ailleurs, le commerce rendait le système plus efficace et les gains d'efficacité résultant de l'augmentation des échanges s'appliquaient également à l'utilisation des ressources naturelles. En ce qui concernait, par exemple, la question du «kilométrage» des produits alimentaires, on pensait intuitivement que le transport des produits sur de longues distances était dommageable pour l'environnement. Cependant, d'après les chiffres, cela n'était pas forcément le cas, car les produits importés de loin étaient parfois obtenus d'une manière qui générerait moins d'émissions de carbone que dans le pays importateur. Ce n'était pas vrai dans tous les cas, mais il fallait garder le sens des proportions: par rapport aux questions de politique nationale relatives à l'énergie,



aux transports, à l'agriculture, au chauffage ou aux modes de consommation, le commerce international était une question relativement mineure en termes économiques.

Sous l'angle des mesures commerciales, l'ouverture du commerce pouvait, de manière classique, aboutir à des résultats plus respectueux du climat. Le Programme de Doha pour le développement (PDD) prévoyait de faciliter les échanges de biens et services environnementaux et de technologies propres. Il se posait aussi des questions sur les mesures aux frontières, comme les taxes carbone sur les produits importés à haute intensité énergétique, sur les dispositifs exigeant que les importateurs de tels produits achètent des permis de polluer pour compenser la production d'émissions ou sur les remises de taxes carbone sur les exportations de produits à forte intensité énergétique pour compenser l'avantage compétitif national. La question de la compatibilité de ces mesures avec les règles de l'OMC était une question complexe, à laquelle on ne pouvait répondre en termes généraux.

Quant à l'opportunité de telles mesures, elle dépendait de la question de savoir si elles faisaient partie d'un accord global dans le cadre de la CCNUCC ou s'il s'agissait, en quelque sorte, de mesures «autonomes». Selon M. Lamy, c'était dans le domaine de l'environnement et non dans celui du commerce qu'il fallait trouver une solution; si cela n'était pas possible, ce n'était pas à l'OMC qu'on la trouverait. Le système commercial s'adapterait lorsque le moment serait venu de prendre des mesures précises à la lumière d'un quelconque système, consensus ou traité international, élaboré au niveau multilatéral.

En ce qui concernait la relation entre les règles de l'OMC et les accords environnementaux multilatéraux (AEM), il se posait certes quelques questions théoriques, mais, dans la pratique, il n'y avait pas eu de problème d'interaction entre le commerce et les AEM qui comportaient un élément limitant les échanges. S'il y avait un AEM post-Kyoto, il n'y aurait probablement pas de problème non plus à s'adapter à ce nouvel accord.

Concernant l'ordre chronologique évoqué par Mme Pangestu, la plupart de ces mesures devaient être élaborées au niveau national, sans attendre que les questions internationales soient résolues; il fallait aussi une convention internationale applicable à l'interface et si en fin de compte, il y avait un problème commercial, les Membres de l'OMC l'examineraient très probablement de manière favorable. En fait, la CCNUCC disposait déjà que les mesures prises pour lutter contre le changement climatique, y compris de manière unilatérale, ne devaient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable ni une restriction déguisée au commerce international. Cette disposition contribuait déjà à assurer une cohérence entre les règles de l'OMC et le futur régime applicable au climat qui serait fondé sur la CCNUCC.

Enfin, du point de vue géopolitique, le principal problème dans les négociations de l'après-Kyoto était un problème de justice ou d'équité. Certains pays émettaient une tonne de

carbone par habitant tandis que d'autres en émettaient 20 à 25 tonnes. Cela posait l'importante question de la répartition des charges, qui était liée au principe des «responsabilités communes mais différenciées». Tout le problème résidait dans la question de savoir qui devait réduire ses émissions et de combien. Les pays en développement, en particulier les pays émergents, ne prendraient les engagements nécessaires – sans lesquels il n'y avait pas de solution, mais qui étaient politiquement difficiles pour eux – que s'ils avaient davantage confiance dans le système, c'est-à-dire que si les règles du jeu étaient équilibrées de manière à les rassurer.

C'était là qu'il y avait une intersection géopolitique systémique entre le Cycle de Doha et les négociations sur le changement climatique. Pour la plupart des pays en développement, la politique du Cycle de Doha, abstraction faite de ses aspects techniques, consistait à rééquilibrer les règles du commerce mondial héritées de périodes antérieures où l'équilibre des forces dans le monde était différent. Les nouveaux équilibres mondiaux devaient être pris en compte dans les règles du commerce international. Si les Membres voulaient aider à lutter contre le changement climatique, ils devaient en premier lieu s'efforcer de faire, au sein de l'OMC, ce que les pays avaient décidé de faire entre eux. Comparant la relation entre le commerce et le changement climatique à un fil que l'on pouvait tirer mais pas pousser, M. Lamy a fait valoir que si le commerce pouvait aider à tirer, la poussée devait venir de l'autre côté.

2. Questions et observations de l'assistance

Mme Harvey a ouvert le débat en soulignant que le changement climatique était souvent perçu par les pays en développement comme une arme protectionniste utilisée par les pays développés et a demandé comment on pouvait surmonter cette perception. Mme Pangestu a répondu en soulignant que le problème résidait dans la définition de ce que l'on entendait par action «commune mais différenciée» contre le changement climatique, notant que, s'il était généralement admis que les pays développés devaient assumer une plus grande part du fardeau que les pays en développement, il y avait désaccord sur l'importance de cette part. Elle a mentionné plusieurs domaines clés où l'on pouvait améliorer l'attitude des pays en développement à l'égard de la lutte contre le changement climatique, notamment en maniant la «carotte» plutôt que le «bâton» pour encourager ces pays à agir de manière significative, en renforçant leurs capacités et, surtout, en faisant en sorte qu'ils aient davantage confiance dans les politiques du monde développé. En outre, elle a souligné la nécessité d'élaborer des plans nationaux concernant le changement climatique, idéalement dans le cadre d'un consensus multilatéral.

Ensuite, Mme Harvey a demandé à M. Becker comment faire en sorte que les pays en développement voient les avantages d'un accord sur le changement climatique à Copenhague en 2009 au lieu de n'en voir que les coûts.



M. Becker a répondu que les pays développés devaient prendre des mesures sérieuses non seulement parce que leur orientation actuelle n'était pas soutenable, mais aussi pour gagner la confiance des pays en développement. Les avantages des réductions d'émissions seraient plus faciles à voir et à quantifier si le marché du carbone était élargi et si un système de tarification était établi. Mais cela se heurtait à plusieurs problèmes, notamment l'absence de point de référence pour les émissions dans les pays en développement et la nécessité d'un mécanisme de financement prévisible pour les pays les moins avancés qui souffriraient de manière disproportionnée des objectifs de réduction des émissions. Cela aiderait les pays développés à gagner la confiance des pays en développement. Enfin, il a rappelé que les pays en développement étaient très divers et n'avaient pas les mêmes problèmes ni les mêmes besoins et, partant, ne pouvaient pas être traités comme un groupe homogène.

Mme Harvey a souligné que la question de la confiance était un aspect important des négociations. Notant que c'était peut-être en partie en raison du manque de confiance que les négociations du Cycle de Doha étaient dans une impasse, elle a demandé comment rétablir la confiance. M. Lamy a dit que c'était un problème de perception de part et d'autre. De nombreux pays en développement n'étaient pas convaincus que les pays développés jouaient franc jeu. Quant aux pays développés, ils pensaient que les pays en développement devaient payer leur part et ne pouvaient pas simplement profiter des mesures prises par les pays développés. Il fallait que ces perceptions changent. Le principal test à cet égard aurait lieu à l'OMC. S'il n'y avait pas d'accord sur le PDD, cela augurerait mal de la capacité des pays de s'entendre dans les négociations sur le changement climatique.

Mme Harvey a demandé à M. Macey comment la Nouvelle-Zélande entendait concilier ses préoccupations en matière de développement et en matière de commerce. M. Macey a souligné combien il était difficile de convenir d'un objectif mondial de réduction des émissions, insistant de nouveau sur la question de la confiance. Il a ensuite évoqué certaines des différences essentielles entre la libéralisation du commerce et les questions relatives au changement climatique. Si la libéralisation unilatérale du commerce était bonne pour un pays, la réduction unilatérale des émissions de gaz à effet de serre ne lui rapportait rien. Il fallait une masse critique de réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre pour s'acheminer vers une stabilisation. Le principal défi était d'atteindre la masse critique qui permettrait aux émissions de plafonner puis de décroître, et cela supposait la participation des principaux émetteurs de gaz à effet de serre qui n'avaient actuellement aucun engagement. L'élément essentiel pour lutter contre le changement climatique était d'obtenir un financement pour la technologie et l'adaptation, ce qui permettrait aux pays qui n'avaient pas pris d'engagements de réduire leurs émissions, ouvrant la voie au plafonnement et à la diminution des émissions au niveau mondial.

La discussion s'est poursuivie sur le thème du financement et de la technologie. Mme Harvey a demandé à Mme Pangestu

comment on pourrait supprimer les obstacles qui empêchent les pays en développement d'accéder aux technologies propres et comment assurer le transfert de technologie. Mme Pangestu a répondu que les pays en développement souhaitaient utiliser ces technologies, mais n'avaient pas les moyens de les acquérir. Toutefois, l'accès gratuit aux droits de propriété intellectuelle sur les technologies propres ne constituait pas une option viable, car il supprimerait les incitations à l'innovation. Soulignant l'importance des incitations en matière de recherche-développement, elle a suggéré de créer un fonds mondial dont les ressources seraient mises à la disposition des pays en développement pour l'achat ou le développement de ces technologies et pour le renforcement des capacités et l'assistance technique. Les pays en développement développaient eux-mêmes des technologies propres qui étaient souvent mieux adaptées aux autres pays en développement. Un fonds mondial pouvait jouer un rôle crucial en assurant l'accès à ce type de transfert de technologie. Mme Pangestu a conclu en soulignant que la question fondamentale concernant le financement et la technologie était celle de l'accessibilité et des prix.

Mme Harvey a demandé à M. Lamy ce que l'OMC devrait faire, à son avis, pour favoriser ce transfert de technologie. M. Lamy a répondu que le transfert de technologie allait de pair avec le commerce, soulignant aussi l'importance de l'investissement étranger direct. Il a fait observer que de nombreux pays en développement, comme la Chine, avaient des conditions de production très efficaces en termes d'émissions de CO₂ ou de consommation d'énergie. Toutefois, d'autres techniques de production, telles que la production d'énergie à partir du charbon, étaient encore utilisées. L'OMC n'avait pas vocation à financer des projets, mais avait un rôle de coordination dans le cadre de l'Aide pour le commerce et du Mécanisme pour un développement propre du Protocole de Kyoto.

Mme Harvey a dit que les pays développés craignaient souvent que, s'ils acceptaient des objectifs d'émission auxquels les pays en développement ne souscrivaient pas, leurs industries subissent un désavantage compétitif. Comment ce problème pouvait-il être abordé à Copenhague? M. Becker a indiqué que les pays développés devaient gagner le respect des pays en développement en faisant le premier pas et en réduisant les émissions sans conditions. Il était certes difficile de faire le premier pas, mais, comme il l'a rappelé, la détérioration de l'atmosphère était due en grande partie aux pays industrialisés. En conclusion, il a estimé que l'élargissement du marché du carbone et l'institution d'un prix commun du carbone pourraient aider à éviter ce «dumping environnemental».

Mme Harvey a demandé à M. Macey comment des pays comme la Nouvelle-Zélande pouvaient faire face au problème des émissions cachées, en particulier dans des produits transportés sur de longues distances. M. Macey a d'abord souligné que le débat sur le kilométrage des produits alimentaires était devenu fort complexe. Il a mis en garde contre la tentation de passer de la comptabilité du carbone basée sur la production à une comptabilité basée sur la consommation, car des mesures comptables spécifiques avaient été établies et



ne pouvaient pas être simplement abandonnées. M. Macey a ensuite évoqué l'intérêt croissant des consommateurs pour le bilan carbone, rappelant que le problème du changement climatique ne pouvait pas être abordé uniquement avec des instruments économiques; il fallait aussi que le comportement des consommateurs change. Des mécanismes comme l'étiquetage énergétique étaient importants pour sensibiliser les consommateurs et modifier leur comportement. Des impératifs commerciaux de ce genre amèneraient les pays à renoncer aux produits non durables ou à fortes émissions et c'était dans ces cas que les émissions cachées étaient importantes. En outre, les entreprises privées étaient aussi poussées à utiliser des méthodes de production plus durables et modifiaient leur comportement en conséquence.

La première question émanant de l'assistance portait sur la nécessité de renforcer le rôle du secteur public pour faire face aux effets du changement climatique. Le secteur public n'avait pas les ressources financières nécessaires pour la recherche-développement et le transfert de technologie. M. Lamy a souligné que la structure du secteur public ne relevait pas du mandat de l'OMC. Il a reconnu qu'il y avait un problème de financement, mais ce n'était pas le plus important. La véritable question, selon lui, était de savoir si les pays étaient prêts à prendre des engagements contraignants pour réduire les émissions de CO₂, d'où la nécessité de mettre l'accent sur le processus de Copenhague.

Mme Harvey a demandé à M. Lamy s'il pensait qu'il serait suffisant d'avoir un système mondial de commerce du carbone et un prix mondial du carbone pour amener les forces du marché à assurer une croissance économique durable du point de vue de l'environnement. Pour M. Lamy, ces efforts étaient utiles. En réponse aux questions concernant les mesures à la frontière et la logique d'avoir des systèmes nationaux d'attribution de permis d'émission sans qu'il y ait un système analogue au niveau mondial, il a noté que si un système équitable était possible au niveau national, il l'était aussi au niveau international.

Une deuxième question concernait les contraintes auxquelles les petits fabricants et les PME étaient confrontés et la manière de répondre aux besoins technologiques, les petits producteurs étant souvent privés des fonds nécessaires. Mme Pangestu a répondu que la question des PME et de la manière dont elles pouvaient répondre aux besoins des marchés n'était pas seulement une question de financement. La solution résidait en partie dans le renforcement des capacités nécessaires pour respecter les normes imposées pour les produits exportés par ces pays. Elle a souligné aussi la sensibilisation accrue au problème de la production durable, qui pouvait en fait accroître la valeur des exportations. Elle a rappelé à cet égard que la demande provenait surtout des consommateurs et non des gouvernements.

Une troisième question portait sur la compatibilité entre la croissance économique et la croissance démographique et sur la possibilité de maintenir la croissance mondiale malgré la diminution de la base de ressources. Il a été souligné qu'il

s'agissait de savoir comment réduire la taille des économies et limiter l'utilisation des ressources. M. Lamy a estimé que la croissance économique et la préservation de l'environnement étaient en fait compatibles et que les mécanismes du marché internaliseraient ces contraintes. Mais il y avait des domaines où les mécanismes du marché n'étaient pas efficaces et où des mesures réglementaires s'imposaient. M. Lamy a reconnu les problèmes de développement et a souligné que la croissance économique était nécessaire pour réduire la pauvreté. M. Becker a ajouté que l'approche fondée sur le marché avait été plus efficace que n'importe quel instrument juridique pour modifier les comportements en matière d'émissions de CO₂ en Europe. Il a souligné à cet égard qu'il était nécessaire et important de financer l'adaptation et d'avoir un secteur privé vigoureux pour mettre en œuvre ces efforts.

Une quatrième question concernait le subventionnement des sources d'énergie classiques. Il existait des alternatives durables du point de vue de l'environnement, mais bien souvent, elles étaient laissées de côté en raison du coût des solutions carbone immédiatement disponibles, telles que le pétrole et le charbon. Le développement d'alternatives écologiquement durables était ainsi entravé par les prix relativement faibles du pétrole et du charbon. Il a été demandé si ces obstacles étaient réels et, s'ils l'étaient, dans quelle mesure ils pouvaient être traités au niveau multilatéral. M. Macey a reconnu que le subventionnement des combustibles fossiles existait, mais il a souligné que la hausse du prix du pétrole modifiait l'équation et le point à partir duquel les énergies renouvelables devenaient rentables. Il a souligné aussi le rôle du système international dans le développement de technologies réduisant les émissions. Le financement mis à disposition pourrait servir, par exemple, à couvrir en partie les coûts marginaux entre les technologies standard et les technologies respectueuses de l'environnement, plus coûteuses.

Enfin, il a été demandé à M. Lamy ce qui était, à son avis, le plus important: s'attaquer au changement climatique ou poursuivre la libéralisation des échanges. M. Lamy a répondu que la réponse à cette question se trouvait dans les règles et la constitution de l'OMC. Le rôle de l'OMC était d'assurer l'ouverture du commerce, mais celle-ci devait servir des objectifs connexes, tels que le développement durable. S'agissant de l'environnement, il a rappelé que le système de l'OMC ne vivait pas dans un «isolement clinique» par rapport au reste du système international, comme cela avait été reconnu maintes fois dans le cadre du règlement de différends à l'OMC.

B.

Règlement des différends entre les Membres



Modératrice

Mme Claudia Orozco – Conseillère, DLA Piper UK

Intervenants

M. Giorgio Sacerdoti – Membre de l'Organe d'appel, OMC

S.E. M. Ujal Sing Bhatia – Ambassadeur, Représentant permanent de l'Inde auprès de l'OMC

M. Fernando Pierola – Conseiller, Centre consultatif sur le droit de l'OMC

Mme Patricia Holmes – Conseillère, Mission de l'Australie auprès de l'OMC

Débat organisé par

DLA Piper UK LLP

Rapport rédigé par

Mme Miriam Gonzalez – DLA Piper LLP UK

Mercredi 24 septembre 2008 – 16h.15-18h.35



Résumé

La séance a porté sur la question de l'efficacité du système de règlement des différends, outil de dernier ressort pour assurer le respect des règles de l'OMC. L'importance de ce système semble avoir été démontrée par les quelque 300 affaires soumises depuis 1995 et par la centaine de différends réglés par l'adoption des rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel, mais il est souvent critiqué par les universitaires, les milieux d'affaires et certains Membres de l'OMC qui mettent en doute son utilité et son efficacité par rapport à son coût.

Mme Claudia Orozco (DLA Piper, EU International Trade Practice) a présenté le groupe, d'experts et a expliqué que, en tant que fonction centrale de l'OMC et conformément au Mémoire d'accord sur le règlement des différends, un système de règlement efficace devrait avoir trois caractéristiques: premièrement, il devrait permettre le règlement rapide des différends; deuxièmement, il devrait servir à préserver les droits et obligations de tous les Membres de l'OMC, quels que soient leur niveau de développement ou leur importance économique; et, troisièmement, il devrait dans tous les cas aboutir à une décision multilatérale sur la compatibilité de la mesure contestée avec les règles de l'OMC.

Compte tenu de ces éléments, les experts ont présenté leurs points de vue sur les caractéristiques particulières du système de l'OMC; ils ont examiné l'expérience de l'Inde, comparé le système de l'OMC avec certains arrangements régionaux et analysé la nécessité d'instituer une procédure de renvoi. Cela a amené à identifier des questions nécessitant une action immédiate et à formuler des suggestions pour faire en sorte que le système de règlement des différends réponde aux besoins, aux attentes et aux droits des Membres de l'OMC.

1. Exposés des experts

En introduction, Mme Orozco a résumé l'activité – jusqu'en août 2008 – du système de règlement des différends: en moyenne, dix groupes spéciaux ont été constitués chaque année, des solutions ont été mutuellement convenues ou des mesures retirées (et notifiées à l'Organe de règlement des différends) dans sept affaires et huit rapports de groupes spéciaux et cinq rapports de l'Organe d'appel ont été adoptés. Quatre-vingts pour cent des rapports adoptés avaient été mis en œuvre de manière satisfaisante (sans constitution d'un groupe spécial de la mise en conformité ni suspension de concessions) et l'adoption de mesures de rétorsion avait été l'exception: 17 décisions concernant le niveau des concessions avaient été rendues et seulement un tiers d'entre elles avaient entraîné la suspension de concessions.

Les États-Unis et la Commission européenne étaient de loin les principaux utilisateurs du système, avec 30 procédures de groupes spéciaux chacun, suivis par le Canada avec 13 procédures de groupes spéciaux et le Brésil et la Corée

avec dix. Cette forte utilisation du système est essentiellement le fait des grands pays commerçants.

(a) Giorgio Sacerdoti, membre de l'Organe d'appel

M. Giorgio Sacerdoti a évoqué la question de l'efficacité du mécanisme de règlement des différends de l'OMC en indiquant ses caractéristiques propres.

Il a expliqué en détail certains des principaux avantages du système pour les Membres. Selon lui, le mécanisme de règlement des différends contribue à l'existence d'un système fondé sur des règles régissant le commerce international, ce qui assure la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral. Grâce à ces caractéristiques, les avantages découlant des négociations sont effectifs et respectés. M. Sacerdoti a ensuite exposé certains des principaux aspects du mécanisme de règlement des différends, notamment son caractère obligatoire, qui est très rare en droit international. Il a indiqué que ce mécanisme constitue un cadre exclusif pour le règlement des différends entre les Membres nés de leurs obligations au regard de l'OMC, à moins que les Membres ne conviennent de recourir à l'arbitrage. Le système est impartial, fondé sur les règles du droit international et relativement rapide. Il est déterminé par les Membres et il combine le règlement des différends bilatéraux et multilatéraux (grâce aux droits des tierces parties), et ses décisions sont importantes pour tous les Membres. L'une de ses caractéristiques uniques est le processus de règlement en deux phases, à savoir d'abord par un groupe spécial (semblable à un arbitrage) et, ensuite, par l'Organe d'appel qui peut examiner le raisonnement juridique du groupe spécial. Les membres de l'Organe d'appel sont des juristes, à la différence des membres des groupes spéciaux, ce qui confère une compétence juridique au système.

M. Sacerdoti a également parlé du statut des rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel. À la différence des décisions d'un tribunal normal, les décisions n'ont pas automatiquement force obligatoire: elles ne sont contraignantes que lorsqu'elles ont été adoptées par l'Organe de règlement des différends (ORD). Cela les place à un niveau plus élevé car, outre le raisonnement juridique, les décisions adoptées ont un soutien politique. L'intervenant a mentionné aussi le caractère multilatéral de la surveillance du respect des décisions exercée par l'ORD. Il a précisé que l'OMC, et donc le système de règlement des différends, sont strictement intergouvernementaux. Seuls les États membres peuvent participer aux procédures. Cependant, des entités privées et des groupes d'intérêts peuvent encourager leurs gouvernements respectifs à entamer des procédures. En outre, comme les mémoires d'amicus curiae sont autorisées et que les audiences sont ouvertes, le public participe davantage au système de règlement des différends.

**L'expérience de l'Inde en tant qu'utilisateur du mécanisme de règlement des différends**

M. l'Ambassadeur Bhatia a examiné la participation de l'Inde et a mis en lumière les leçons que l'on pouvait en tirer et les questions importantes pour les pays en développement qu'il fallait aborder d'urgence.

En tant que partie plaignante, l'Inde a demandé la tenue de consultations dans 17 affaires, dont six ont été abandonnées, huit ont été gagnées, deux ont fait l'objet d'une solution mutuellement convenue et une a été perdue. La plupart de ces affaires visaient les États-Unis et les CE et portaient sur les textiles et les vêtements, l'acier, les produits pharmaceutiques, les crevettes et le riz.

En tant que partie défenderesse, l'Inde a réglé six affaires dans le cadre d'une solution mutuellement convenue et en a perdu cinq. Ces affaires concernaient des restrictions quantitatives à l'importation, le régime d'investissement dans le secteur automobile, la mise en place d'un mécanisme de boîte aux lettres dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC et des restrictions commerciales à l'importation, notamment une action antidumping.

M. Bhatia a expliqué en quoi, dans les trois premières affaires, la mise en œuvre avait posé d'importants problèmes d'ordre politique au gouvernement indien. Malgré ces difficultés internes, l'Inde s'était conformée aux décisions dans toutes ces affaires, ce qui démontrait sa maturité en tant que Membre de l'OMC, son attachement au système et sa volonté constante de libéraliser davantage l'économie.

Dans la première affaire, portant sur les ADPIC, la mise en œuvre avait un rapport avec le débat intérieur sur les problèmes de santé publique auxquels l'Inde devait faire face. Elle a nécessité un texte législatif et donc un immense effort politique de la part de l'exécutif. Après la mise en œuvre, l'industrie a relevé le nouveau défi et le secteur de la découverte de nouveaux produits pharmaceutiques se développe aujourd'hui aussi rapidement que le secteur des génériques.

Dans l'affaire concernant l'automobile, la mise en œuvre a nécessité la suppression des prescriptions concernant la teneur minimale en produits nationaux et des obligations d'exportation. Les différentes parties prenantes s'opposaient fermement à la modification du régime d'investissement. Le gouvernement a effectué les modifications nécessaires et la branche de production de composants automobiles s'est équipée pour soutenir la concurrence mondiale. De même, la suppression des restrictions quantitatives à l'importation a nécessité l'accélération du processus de libéralisation. La compétitivité croissante de l'industrie indienne lui a permis de s'adapter à une protection strictement tarifaire.

Par ces exemples, M. Bhatia a montré l'importance de la mise en conformité et a répété que l'Inde s'était conformée à toutes les décisions prises contre elle dans des différends alors que des Membres plus importants de l'OMC ne l'avaient pas fait.

Il a expliqué comment, au fil des années, s'est constitué un système de consultation et de coordination entre le gouvernement et les entreprises sur la décision de soumettre une affaire à l'OMC. Il a pris comme exemple l'affaire qui avait récemment opposé l'Inde aux États-Unis au sujet de la Directive sur le cautionnement en douane applicable aux importations de crevettes. La branche de production concernée, représentée par l'Association des exportateurs de fruits de mer, avait présenté les faits en détail à la **Direction du développement des exportations de produits de la mer (MPEDA), organisme soutenu par l'État** qui servait d'intermédiaire entre les pouvoirs publics et la branche de production. Compte tenu de la recommandation de la MPEDA, le gouvernement a effectué une évaluation juridique détaillée des questions. Tout au long de l'affaire, la branche de production a été étroitement associée à la préparation des mémoires et des réponses aux questions posées par le groupe spécial et l'Organe d'appel.

Un autre aspect important de l'expérience indienne mis en relief par M. Bhatia est la maturité croissante des spécialistes indiens. D'une part, les dossiers relatifs aux différends sont établis exclusivement par des juristes établis en Inde; et d'autre part, dans les récentes plaintes contre des mesures commerciales correctives, le gouvernement a négocié des solutions mutuellement convenues au lieu de recourir à une procédure de groupe spécial.

À propos de la participation des pays en développement, M. Bhatia a rappelé que seuls 35 pays en développement avaient été partie à une affaire soumise à l'OMC. D'après les statistiques, cette participation n'avait pas augmenté avec le temps et restait limitée à quelques grands pays en développement. À son avis, l'inclusion des pays en développement est un problème urgent et serait grandement facilitée par les mesures suivantes:

- i) La réduction des frais de procédure pour les pays en développement. À cette fin, on pourrait créer un fonds financé par le budget de l'OMC ou exiger le remboursement de ces frais par les pays développés visés par une action intentée par un pays en développement qui obtient gain de cause.
- ii) L'amélioration des conditions de mise en conformité, car il n'est pas rare que les pays développés ne se mettent pas en conformité. À cette fin, on pourrait modifier les dispositions du Mémoire d'accord sur le règlement des différends concernant le traitement spécial et différencié, par exemple en exemptant les pays en développement des nombreuses prescriptions énoncées à l'article 22:3 concernant la rétorsion croisée. Pour M. Bhatia, les pays en développement doivent avoir la faculté de demander réparation en suspendant des concessions et d'autres obligations dans les secteurs de leur choix, ce que les



grands pays commerçants ne devraient pas craindre, car l'expérience montre que l'Équateur et le Brésil n'ont pas appliqué les mesures de rétorsion croisées qu'ils étaient autorisés à prendre.

iii) Troisième mesure importante, le renforcement des dispositions relatives au traitement spécial et différencié en ce qui concerne les consultations et l'établissement de groupes spéciaux.

iv) Enfin, il faut songer aux moyens d'éviter les différends, ce qui est particulièrement important pour les petits pays en développement qui manquent de ressources ou de capacités pour tirer avantage du système de règlement des différends. Les obstacles au commerce, même s'ils pénalisent le plus souvent les échanges de faible volume, sont cruciaux pour les pays concernés. Dans ces cas, l'Inde et plusieurs pays en développement et développés ont proposé une approche fondée sur la médiation qui serait d'un grand secours à de nombreux petits pays en développement.

En conclusion, M. Bhatia a rappelé l'importance de la cohérence de la part de l'Organe d'appel et la nécessité d'améliorer la participation des pays en développement.

(c) Fernando Pierola, Conseiller au Centre consultatif sur la législation de l'OMC

L'efficacité du système de règlement des différends de l'OMC à la lumière des arrangements régionaux en matière de règlement des différends

M. Pierola s'est penché sur les résultats obtenus en matière de règlement des différends entre 1995 et 2006. Il en ressort, si l'on ne tient pas compte des plaintes en cours à l'époque (21 pour cent), que 53,36 pour cent des affaires ont été résolues directement par les parties (sans décision), que 27,92 pour cent ont abouti au retrait de mesures illicites ou à la suppression des effets préjudiciables, que 3,89 pour cent ont été résolues sans recommandation effective (par exemple, plaintes relatives à des mesures retirées à l'issue de la procédure), que 7,06 pour cent ont apparemment été réglées dans le cadre de plaintes connexes (par exemple, plaintes retirées car elles étaient examinées dans des affaires analogues) et que seulement 7,77 pour cent n'ont pas abouti à une solution positive.

Étant donné que plus de 85 pour cent des affaires ont abouti à un résultat positif, M. Pierola s'est penché sur les principales critiques formulées à l'encontre du processus actuel de règlement des différends, à savoir la longueur de la procédure et l'absence de mesures correctives efficaces. Sur le premier point, il a comparé certaines étapes du processus aux étapes analogues d'autres systèmes de règlement des différends.

Il a noté premièrement que, selon le Mémorandum d'accord, le processus de décision devait prendre neuf à 12 mois, mais que, dans la pratique, il durait en moyenne 18 mois. Deuxièmement, d'après le Mémorandum d'accord, le délai raisonnable pour la mise en œuvre des décisions ne devait pas dépasser 15 mois; si dans la plupart des cas, il a été plus court, il se peut, dans la pratique, que l'arbitrage prenne jusqu'à 15 mois. Troisièmement, la durée du processus de mise en conformité est excessive. Alors que le Mémorandum d'accord prévoit deux étapes de 90 jours chacune (groupe spécial de la mise en conformité et appel), en réalité l'ensemble du processus prend en moyenne 13 mois.

Ces délais ont été comparés aux délais prévus dans les procédures de règlement des différends dans le cadre de l'ALENA, du CAFTA, d'autres ALE signés par les États-Unis, des accords entre les États-Unis et le Chili et entre les États-Unis et le Mexique ainsi que du MERCOSUR.

Les délais prévus dans ces accords sont tous plus courts que ceux que prévoit le Mémorandum d'accord. Néanmoins, le délai effectif de décision dans la première catégorie d'accords est toujours beaucoup plus long que les procédures de l'OMC en raison de divers facteurs, notamment de la procédure de sélection des membres des groupes spéciaux. L'OMC prévoit qu'en l'absence d'accord entre les parties, le plaignant peut demander au Directeur général de désigner les membres du groupe spécial. Par contre, l'ALENA, le CAFTA et les ALE des États-Unis ne prévoient pas de mécanisme de ce genre, ce qui a conduit à des situations anormales où la composition des groupes spéciaux a pris plusieurs années.

S'agissant de la mise en œuvre, l'analyse montre que, dans deux des trois groupes d'accords, les délais sont nettement plus courts que le délai raisonnable prévu dans l'Accord sur l'OMC. Le MERCOSUR et les ALE des États-Unis prévoient un délai raisonnable de mise en œuvre de 30 jours. De même, les procédures de mise en conformité prévues dans ces accords sont plus courtes qu'une procédure de groupe spécial au titre de l'article 21.5 ou qu'une procédure d'appel.

Sur la base de cette comparaison, M. Pierola a indiqué qu'il avait été suggéré que la mise en place d'un groupe spécial permanent pour le règlement des différends à l'OMC pourrait aider à réduire les délais de décision. Mais selon lui, la pratique ne corrobore pas nécessairement cette hypothèse, car les délais de décision des tribunaux permanents peuvent être analogues à ceux de l'OMC (par exemple, Cour européenne de justice ou Tribunal andin). S'agissant du délai raisonnable, les délais prévus dans différents accords régionaux sont peut-être plus brefs qu'à l'OMC, mais il s'agit de savoir si cela est dans tous les cas un avantage pour trouver une solution véritable à un différend. Par contre, il pourrait être très avantageux de réduire les délais de mise en œuvre et de simplifier le processus de mise en conformité, d'une manière analogue à ce que prévoient les accords régionaux. Par exemple, les accords régionaux considérés (sauf l'ALENA) prévoient un certain délai de mise en œuvre et une procédure de rétorsion



simple qui peut être contestée. Il n'y a cependant pas de controverse quant à l'ordre et à la chronologie du processus.

Le deuxième élément important analysé par M. Pierola concerne les mesures correctives. À cet égard, le système de l'OMC comporte trois lacunes majeures: l'absence de mesures provisoires lorsqu'une affaire est en cours; l'absence de mesures correctives rétroactives ou de mesures portant sur les dommages subis entre l'adoption du rapport du Groupe spécial et la mise en œuvre de la décision et l'absence de remboursement des frais de procédure.

Au niveau régional, la Cour européenne de justice, le Tribunal andin, le MERCOSUR et la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) prévoient tous des mesures provisoires qui sont applicables lorsque la partie plaignante présente des éléments suffisants et démontre le risque de dommages irréparables. De même, la Cour européenne de justice, le MERCOSUR et le Tribunal andin prévoient des mesures correctives rétroactives.

Enfin, le principe selon lequel la partie perdante supporte les frais de procédure est envisagé dans certains ALE, tels que la CDAA et le Tribunal andin.

Cette analyse comparative indique que, compte tenu des résultats encourageants du système de règlement des différends de l'OMC, l'amélioration du système pourrait être axée sur des domaines spécifiques. Il n'existe pas de mécanisme régional de règlement des différends qui puisse servir d'exemple. Cependant, certains éléments des accords commerciaux régionaux peuvent être pris en considération pour modifier le Mémoire d'accord afin de régler la question des délais de mise en œuvre en l'absence de mesures provisoires ou de mesures correctives rétroactives, sans remboursement des frais de procédure.

(d) Patricia Holmes, Conseillère à la Mission permanente de l'Australie auprès de l'OMC

Nécessité d'établir une procédure de renvoi

Il s'agit de pouvoir déterminer la compatibilité d'une mesure contestée avec les règles de l'OMC. Mme Holmes a rappelé aux participants que le système fonctionne bien, mais qu'il y a des domaines où des améliorations seraient fort utiles. L'une d'elles est la création d'une procédure de renvoi. L'origine du problème est que le Mémoire d'accord a institué un système hybride car, lors des négociations du Cycle d'Uruguay, un mécanisme d'appel de type droit civil a été établi, alors que l'Organe d'appel est chargé d'examiner exclusivement les questions de droit (de sorte qu'il n'est pas habilité à rejurer une affaire, comme dans les pays de droit romain) et n'a pas le pouvoir de demander au groupe spécial de réexaminer les faits comme dans les systèmes de «common-law». L'article 17:6 du Mémoire d'accord limite son mandat à l'examen de questions de droit.

Mme Holmes a évoqué l'affaire «Australie – Saumon» pour illustrer le problème. L'Organe d'appel avait constaté que le

Groupe spécial avait fait erreur en définissant la mesure sanitaire comme un traitement thermique et avait estimé que la mesure en cause était une interdiction d'importer du saumon frais. À ce stade, la plainte du Canada jugée recevable serait restée en suspens si l'Organe d'appel avait arrêté son analyse et le Canada aurait dû demander à un nouveau groupe spécial d'examiner la mesure telle que l'avait définie l'Organe d'appel. Dans ce cas particulier, l'Organe d'appel a décidé qu'il pouvait compléter l'analyse sur la base des constatations factuelles du Groupe spécial et des faits non contestés versés au dossier.

Mme Holmes a ensuite évoqué des situations plus complexes dans lesquelles l'Organe d'appel ne veut pas ou ne peut pas compléter l'analyse. Elle a cité, par exemple, une affaire au titre de l'article III du GATT, dans laquelle la partie défenderesse avait invoqué comme moyen de défense une exception au titre de l'article XX, que le Groupe spécial avait rejeté car il estimait que la mesure n'était pas «nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes ou des animaux ou à la préservation des végétaux» et que, par conséquent, la prescription de l'alinéa n'était pas respectée. Si cette constatation avait été infirmée par l'Organe d'appel et si le Groupe spécial avait appliqué le principe d'économie jurisprudentielle, la partie défenderesse gagnerait en appel, mais n'aurait toujours pas de constatation concernant la compatibilité avec les règles de l'OMC du moyen de défense qu'elle avait invoqué.

Mme Holmes a expliqué les négociations en cours sur le réexamen du Mémoire d'accord. La proposition concernant la procédure de renvoi prévoit que dans son rapport, l'Organe d'appel formulera des recommandations et des décisions sur les questions de droit et indiquera les constatations que devrait faire le groupe spécial pour compléter l'analyse de certaines allégations lorsque l'une de ses constatations a été infirmée. L'Organe d'appel n'aurait pas le pouvoir de renvoyer l'affaire au groupe spécial. Ce droit appartiendrait à la partie plaignante (et éventuellement à la partie défenderesse). Le rapport de l'Organe d'appel pourrait être adopté pendant que le Groupe spécial du renvoi achèverait ses travaux.

La proposition était soutenue par la majorité des Membres, mais des problèmes avaient été identifiés: il y aurait deux rapports pour une seule affaire; il ne fallait pas prolonger indûment la procédure de sorte que l'établissement d'un groupe spécial du renvoi à la demande de la partie défenderesse initiale devait être limité à des cas particuliers et il fallait déterminer comment traiter les nouveaux éléments de preuve.

Au lieu d'instituer une procédure de renvoi, on pourrait conférer à l'Organe d'appel des pouvoirs d'enquête. Mais, à ce jour, cette option n'avait pas reçu un large soutien des Membres.

De l'avis de Mme Holmes, le débat sur la procédure de renvoi et, plus généralement, sur le réexamen du Mémoire d'accord était lié au PDD. Il fallait donc étudier des solutions pratiques qui ne nécessitent pas un amendement du Mémoire d'accord, comme on l'avait fait pour des questions compliquées, telles que la transparence et les mémoires d'amicus curiae. L'Organe



d'appel pourrait «compléter l'analyse», comme il l'avait fait dans certaines situations à ses débuts et les groupes spéciaux devraient déterminer avec soin dans quels cas ils devraient appliquer le principe d'économie jurisprudentielle. De même, une décision de l'ORD ou une révision des procédures de travail pourraient être utilisées pour trouver une approche souple et efficace afin d'améliorer le fonctionnement du système.

2. Conclusions et voie à suivre

La séance a été une occasion importante d'examiner l'utilisation du système de règlement des différends et les résultats obtenus au moyen de ce système. Son utilisation fréquente montre que les Membres de l'OMC ont confiance dans les résultats qui peuvent être obtenus.

Le système de règlement des différends est de toute évidence un système unique en droit international. Le caractère obligatoire et la relative rapidité du processus de décision sont certes exceptionnels, mais le débat a clairement indiqué les domaines méritant une attention particulière pour faire en sorte que le système remplisse les fonctions que lui assigne le Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

Le premier domaine concerne les mesures à prendre pour que les pays en développement aient plus facilement accès au système. La combinaison de certaines caractéristiques du système fait que le règlement des différends est trop onéreux

pour certains Membres. À cet égard, il semble nécessaire d'élaborer un mécanisme de règlement des différends distinct pour les cas qui devraient être réglés par voie de médiation et d'établir un mécanisme de remboursement des frais de procédure engagés par les pays en développement. En outre, l'expérience des consultations internes en Inde entre le secteur privé, les associations professionnelles et le gouvernement montre que, pour recourir au système de règlement des différends, les Membres devraient aussi établir une structure interne garantissant la communication entre les milieux d'affaires et les décideurs.

Par ailleurs, il semble important de comprendre, au vu des accords commerciaux signés entre les Membres de l'OMC, que les délais de mise en œuvre peuvent être beaucoup plus courts que ne le prévoit le Mémoire d'accord sur le règlement des différends et que les mesures correctives peuvent être rétroactives. On améliorerait ainsi sensiblement l'efficacité du système de règlement des différends.

Enfin, il semble nécessaire de revoir certains aspects de procédure pour faire en sorte que toutes les plaintes déposées puissent être examinées. L'expérience montre que la création d'un organe d'appel sans possibilité de renvoi ni pouvoir d'enquête peut poser des problèmes dans les cas où l'Organe d'appel infirme les conclusions de groupes spéciaux. Cela peut exceptionnellement créer des situations dans lesquelles le système de règlement des différends n'aboutit pas à une détermination multilatérale de la compatibilité d'une mesure contestée avec les règles de l'OMC.



Les défis du travail décent pour l'OMC



Modératrice

Mme Esther Busse – Responsable de la politique commerciale, CSI

Intervenants

Mme Florencia Cabatingan – Présidente du Comité des femmes, Congrès philippin des syndicats, TUCP

M. Robert Kyo – Conseiller économique principal, Département de l'intégration des politiques et statistiques, OIT

Mme Gabrielle Marceau – Conseillère, Bureau du Directeur général, OMC

Mme Carla Coletti – Responsable des contacts avec les autres organisations, Fédération internationale des organisations de travailleurs de la métallurgie, FIOM

Mme Aileen Kwa – Coordinatrice du programme, Programme sur le commerce pour le développement, Centre Sud

Débat organisé par

Confédération syndicale internationale (CSI)

Rapport rédigé par

Confédération syndicale internationale (CSI)

Mercredi 24 septembre 2008 – 14 heures-16 heures



Résumé

La discussion s'inscrivait dans le cadre de la tendance mondiale à examiner les questions relatives au travail décent dans l'élaboration des politiques nationales et internationales. Les experts, venus de différents horizons, ont discuté ouvertement des mesures à prendre pour relever les défis du travail décent et remédier aux violations des droits des travailleurs dans les secteurs tournés vers l'exportation, dans un contexte multilatéral.

L'atelier a réuni une cinquantaine de participants comprenant des ONG, des syndicats, des chercheurs, des universitaires et des représentants d'organisations de producteurs et d'employeurs, du Parlement européen, de la Commission européenne et des missions de la Belgique, des Pays-Bas, de l'Allemagne et de la France auprès de l'OMC.

Mme Esther Busser (CSI) a présenté le groupe d'experts et expliqué l'importance du travail décent, qui a recueilli le soutien de divers organismes du système de l'ONU au cours des dernières années. Il subsiste d'immenses insuffisances en la matière, de sorte que de nombreux travailleurs ne profitent pas réellement des avantages du commerce mondial. L'OMC est restée quelque peu en retrait des efforts faits pour traiter la question du travail décent dans les organisations multilatérales alors qu'elle devrait y participer. Le commerce doit contribuer à améliorer les normes du travail et à accroître les emplois productifs au lieu de les remplacer par des emplois précaires et il doit renforcer la protection sociale et le dialogue social. Il ne doit pas affaiblir le pouvoir de négociation des travailleurs et des gouvernements, comme c'est trop souvent le cas actuellement.

1. Exposés des experts

(a) Florencia Cabatingan, Présidente du Comité des femmes, Congrès philippin des syndicats, TUCP

Mme Cabatingan a souligné l'attachement de son organisation au travail décent malgré l'opposition fréquente du gouvernement et des employeurs. Son organisation a effectué deux études sur les zones franches portant sur divers aspects des conditions de travail et sur le respect des normes nationales et internationales. La plupart des 200 entreprises étudiées étaient des entreprises coréennes, philippines, japonaises ou taiwanaises. Les femmes représentaient 72 pour cent de la main-d'œuvre dans les entreprises de vêtements et 52 pour cent dans les autres entreprises. Dans de nombreux cas, les normes de travail n'étaient pas respectées; en particulier, les travailleurs étaient obligés de faire des heures supplémentaires pendant trois jours consécutifs avant de pouvoir rentrer chez eux, une forme de travail forcé pour honorer les commandes à l'exportation. Dans une autre entreprise de vêtements, les travailleurs devaient faire de longues heures supplémentaires, sans aucune pause le matin ou l'après-midi, et des drogues

leur étaient distribuées pour leur permettre de travailler pendant 24 heures. S'ils refusaient, ils risquaient d'être licenciés. L'Institut national de la santé et de la sécurité a observé de nombreux liens entre ces abus et de graves problèmes de santé. Le TUCP s'efforçait de diffuser largement ces informations.

De nombreuses entreprises violaient aussi la législation sur le salaire minimum en prolongeant unilatéralement les périodes de stage ou en forçant les travailleurs à rester en apprentissage pendant de nombreuses années. Les hommes comme les femmes avaient de très bas salaires. Dans de nombreuses entreprises, ils ne pouvaient pas prendre des congés annuels suffisants et les demandes de congé étaient refusées lorsque les commandes à l'exportation affluaient. Souvent les employeurs ne versaient pas les cotisations sociales. Il n'existait pas d'installations sanitaires de base et celles qui existaient étaient sales et non conformes aux normes élémentaires. Dans une entreprise, il y avait une toilette pour 110 travailleurs, dans une autre, trois toilettes pour 300 femmes et dans une autre encore, quatre toilettes pour 567 personnes. Douze pour cent des travailleurs dans le secteur du vêtement et 3 pour cent dans les autres secteurs n'avaient aucune possibilité de se désaltérer. La ventilation était un problème majeur. Seules 43 pour cent des entreprises respectent la loi sur l'établissement de comités chargés de la santé et de la sécurité au travail. Dans certaines entreprises, des cas de harcèlement sexuel ont été signalés. Des cas de violences et de coups de la part de superviseurs ont aussi été signalés avec, dans un cas, l'aspersion d'insecticide. Certains employeurs exercent une discrimination à l'égard des femmes non célibataires; dans une usine, 60 pour cent des femmes n'étaient pas autorisées à reprendre le travail après avoir accouché.

Toutes les enquêtes montrent que les normes fondamentales du travail sont violées dans les entreprises participant à la libéralisation du commerce. Bien souvent, la liberté d'association n'est pas respectée. Des actions antisyndicales sont menées contre les dirigeants syndicaux, qui sont souvent rétrogradés ou obligés de démissionner. Les syndicalistes sont menacés pour qu'ils n'y adhèrent plus, et même s'ils remportent des élections, les syndicats se trouvent face à des employeurs qui refusent de négocier.

Il y a peut-être plus d'investissements, de travailleurs et de zones franches dans le pays, mais l'inégalité s'accroît parce qu'il faut maximiser les exportations à n'importe quel prix. Cela correspond aux conclusions des rapports du PNUD de 1999, 2003 et 2006 qui montraient que la libéralisation du commerce ne serait pas source de croissance et que les emplois créés étaient souvent éphémères. En tout état de cause, les salaires étaient plus bas et il y avait une discrimination entre les sexes. Les syndicats devraient renforcer leurs interventions pour que le commerce conduise à une élévation des normes de travail. Les programmes d'enseignement devraient encourager la reconnaissance des



négociations collectives et permettre de mieux comprendre les stratégies de renforcement du mouvement syndical. Les syndicats doivent élargir la coopération au-delà des frontières nationales et le travail décent doit être considéré comme un objectif commun à tous.

(b) Robert Kyloh, Conseiller économique principal, Département de l'intégration des politiques et statistiques, Organisation internationale du travail

M. Kyloh s'est référé à la récente Déclaration de l'OIT sur la justice sociale, adoptée en juin 2008. L'OIT a toujours considéré que la libéralisation des échanges offrait la possibilité de renforcer la mondialisation, mais cela suppose une plus grande cohérence entre les organisations multilatérales dans l'élaboration de politiques axées sur le travail décent. Fort heureusement, au cours de la dernière décennie, les gouvernements ont généralement accepté cette idée dans leurs réunions régionales et mondiales. On a beaucoup débattu à l'OIT de ce qui constitue un travail décent, mais la nouvelle Déclaration exprime un consensus mondial entre les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs sur le fait que tous les aspects du travail décent sont interdépendants et doivent être envisagés simultanément. La Déclaration précise que le travail décent englobe la sécurité sociale pour tous, le dialogue social, l'emploi et les normes fondamentales du travail. La cohérence des politiques en matière de travail décent est désormais acceptée dans l'ensemble du système multilatéral.

La nouvelle Déclaration de l'OIT complète et développe la Déclaration de Singapour de l'OMC (1996) en précisant que la violation des droits fondamentaux des travailleurs ne saurait conférer un avantage comparatif légitime, ni servir à des fins protectionnistes. La Déclaration parle aussi de la nécessité de renforcer l'OIT. Elle approuve le mandat que lui confie la Déclaration de Philadelphie, à savoir examiner les incidences sociales des politiques économiques internationales, et elle dit expressément que, comme le commerce et la politique financière affectent tous deux l'emploi, il incombe à l'OIT d'analyser les politiques sociales mises en œuvre par les autres organisations. L'OIT devrait donc s'engager davantage dans les domaines prescrits par la Déclaration.

Il faut évidemment se soucier à la fois de la qualité et du nombre des emplois, qui, selon la théorie classique du commerce, sont également affectés par les échanges. Dans leur étude conjointe de 2007, l'OIT et l'OMC ont examiné la relation entre commerce et emploi. Il ressort de cette étude que la théorie du commerce doit être développée de diverses manières et qu'elle doit être complétée parce qu'elle a été élaborée dans l'optique des échanges entre pays industrialisés. Le commerce a augmenté la réactivité de l'emploi à l'évolution des salaires. Il a rendu crédibles les menaces de délocalisation de la production formulées par les employeurs pour affaiblir la position des travailleurs dans les négociations salariales d'autres pays. De plus, le commerce est lié à l'augmentation des inégalités de salaires dans les pays en développement. Une nouvelle étude de l'OIT, effectuée à la fin de 2008, a fourni des

preuves supplémentaires de l'aggravation des inégalités dans les pays industrialisés et dans les pays en développement.

Il est donc étonnant qu'il soit encore nécessaire de se demander si la qualité de l'emploi a un rapport avec le commerce. Les répercussions quantitatives sont évidentes, de même que les implications qualitatives. Ces questions d'inégalité doivent être examinées pour appréhender de manière globale les incidences sur les politiques de libéralisation des échanges.

(c) Gabrielle Marceau, Conseillère, Bureau du Directeur général, Secrétariat de l'OMC

Mme Marceau a parlé de la relation entre le commerce et le travail au regard du rôle de l'OMC. On se demande souvent pourquoi, si d'autres normes internationales concernant notamment la santé, l'environnement et la propriété intellectuelle sont déjà liées à l'OMC, le travail ne pourrait pas l'être. La réponse appartient aux gouvernements et dépend peut-être des capacités ou des priorités. Il se peut que certains gouvernements s'opposent à l'examen des questions concernant le travail par crainte du protectionnisme ou par crainte de perdre un avantage comparatif.

Le commerce est essentiellement bon pour la croissance économique, mais pour que tous en profitent il faut des politiques nationales de redistribution. Cela va au-delà de ce que peut faire l'OMC. Récemment, le Directeur général de l'OIT a proposé que l'OIT évalue les incidences sur le travail de tous les projets d'accords du Cycle de Doha.

Les questions sociales ne font pas partie des questions normalement examinées dans le cadre du mécanisme d'examen des politiques commerciales. Le développement durable est mentionné dans le préambule de l'Accord sur l'OMC, qui contient des dispositions spécifiques permettant aux pays de donner la priorité aux questions d'environnement ou de santé par rapport aux questions commerciales. Mais on peut dire que seules les exceptions prévues pour le travail en prison et pour la moralité publique permettent d'aborder les questions relatives au travail. Par contre, l'article 2.4 de l'Accord OTC stipule que si la législation nationale est fondée sur une norme internationale existante pertinente, on peut présumer qu'elle n'entraîne pas une restriction illégitime du commerce, mais qu'elle est compatible avec les règles de l'OMC. La question est de savoir si une norme de l'OIT peut être couverte par cette disposition.

L'attachement aux normes fondamentales du travail était très clairement exprimé dans la Déclaration de Singapour. La nouvelle Déclaration de l'OIT sur la justice sociale réitère et amplifie cet attachement en faisant état du respect par tous des normes fondamentales du travail. En cas de différend sur la question, on pourrait invoquer la Déclaration de l'OIT pour interpréter les dispositions utilisées pour justifier des restrictions au commerce liées au travail. De plus, les questions relatives au travail sont incluses de plus en plus souvent dans les accords commerciaux bilatéraux, dans les marchés publics et dans les systèmes préférentiels. Dans le différend Inde – SGP, l'Organe d'appel avait cité le schéma de préférences de l'Union



européenne et sa condition relative aux droits du travail comme un exemple de système potentiellement compatible avec les règles de l'OMC.

Les Accords de l'OMC ne traitent pas de la question particulière des normes du travail dans les zones franches industrielles, question qui nécessiterait une modification des règles de l'OMC. L'OIT doit être renforcée pour fournir une assistance dans ces cas.

(d) Aileen Kwa, Coordinatrice du programme, Programme sur le commerce pour le développement, Centre Sud

Mme Kwa a dit qu'il fallait se pencher sur la question du commerce et du développement et du commerce et de la pauvreté. Les exportations doivent accroître la taille du marché pour contribuer au développement. Or, tous les pays ne peuvent pas augmenter simultanément leurs exportations, de sorte que la libéralisation peut entraîner une détérioration des conditions de travail, à mesure que les pays s'efforcent d'accroître leur compétitivité. De nombreux pays ont vécu cela, bien qu'ils aient augmenté leurs exportations, comme le montre le phénomène des zones franches industrielles. Deux exemples illustrent cette situation. Premièrement, dans le secteur agricole, très peu de pays peuvent bénéficier de la libéralisation. En Afrique, l'emploi et les revenus des petits agriculteurs ont fortement diminué en partie à cause des conditions imposées par le FMI/la Banque mondiale et, en partie, à cause des accords de libre-échange. Deuxièmement, dans le secteur manufacturier, la valeur ajoutée a chuté, dans bien des cas, ce qui a entraîné une désindustrialisation et un rétrécissement de la base industrielle, comme on l'a vu dans certains pays d'Amérique latine, où cela a contribué au chômage et au sous-emploi.

La solution est-elle d'intégrer l'emploi dans les règles commerciales ou de repenser le système commercial?

La solution, c'est de faire en sorte que le système commercial soit au service des gens et non l'inverse. C'est de renforcer les industries, les capacités et les économies nationales et locales. Le système multilatéral doit réglementer les échanges, mais pas imposer la libéralisation du commerce. Ainsi, il doit réglementer conformément au principe de la responsabilité extraterritoriale, en veillant à ce que la politique commerciale d'un pays n'ait pas d'effet négatif sur un autre pays, comme c'est souvent le cas aujourd'hui dans l'agriculture (en raison des subventions directes et indirectes). Les États doivent être soumis à une réglementation pour empêcher de telles pratiques, pour renforcer les industries et pour développer l'agriculture. Il faut s'attaquer aux problèmes systémiques comme la désindustrialisation avant de pouvoir aborder les normes du travail à l'OMC. Il faut traiter en priorité les questions de pouvoir d'achat et de latitude politique pour les pays en développement afin d'améliorer les niveaux de vie et d'assurer un développement reposant sur une large base.

(e) Carla Coletti, Responsable des contacts avec les autres organisations, Fédération internationale des organisations de travailleurs de la métallurgie, FIOM

Mme Coletti a souligné la grande diversité des situations nationales, réalité à laquelle les syndicats doivent également faire face. Au lieu de chercher le plus petit commun dénominateur pour définir leurs positions, les syndicats doivent affronter leurs différences réelles potentielles. On ne peut pas affirmer que le commerce est bon pour tout le monde. Les syndicats des pays en développement indiquent que la possibilité de trouver un emploi de qualité – seul moyen d'échapper à la pauvreté et à l'inégalité – peut être anéantie par l'ouverture des marchés; même dans les pays très industrialisés, des menaces pèsent sur les droits et les protections des travailleurs, obtenus au prix de tant d'efforts. C'est un cercle vicieux.

Les syndicats sont extrêmement préoccupés par le lien entre emploi et développement. On a beaucoup parlé du nombre et de la qualité des emplois. Ces dernières années, des institutions comme l'OMC et l'OIT ont commencé à examiner ces questions, face au besoin partagé de trouver une solution cohérente, et tout le monde reconnaît que c'est très utile. Toutefois, l'échec, en juillet 2008, des négociations à l'OMC a montré que le système mercantiliste ne pouvait pas conduire à des accords satisfaisants pour tous. Il y a toujours des victimes du commerce; il n'y a pas de recette simple pour réussir.

Jusqu'à présent, la dimension développement du PDD a été un vœu pieux et l'OMC doit considérer ce dilemme. Elle doit changer au niveau systémique. Les premières mesures de collaboration entre organisations sont bienvenues mais il faut les compléter par des actions beaucoup plus ambitieuses. C'est le défi que doivent relever les gouvernements des pays membres et c'est la tâche à laquelle l'OMC, en tant qu'organisation, doit s'atteler. L'«ambition» doit aller au-delà de la négociation de quelques points de pourcentage ici et là, mais il faut relever ce défi fondamental. Il faut aussi exiger que l'OIT aille dans la même direction.

2. Questions et observations de l'assistance

Les participants ont posé des questions au sujet de la responsabilité extraterritoriale. L'un d'eux a demandé si elle était utile dans la recherche de la cohérence. Si la violation des normes de travail s'apparentait à une subvention, il fallait supprimer ce type de subvention indue pour promouvoir les normes du travail. Le recours aux OTC était prometteur; mais qu'en était-il de l'interprétation des Accords de l'OMC? Quelles étaient les chances que les Membres de l'OMC parviennent à un accord sur une clause de protection du travail décent?

Un autre participant a demandé si les règles de l'OMC étaient applicables aux procédés de production, citant le cas des droits de douane sur les morceaux de poulet désossés



et congelés et le bilan carbone pour demander pourquoi ces questions de procédés, de même que celle du travail, ne pouvaient pas être considérées comme des sujets de discussion pertinents à l'OMC.

Un troisième participant a demandé pourquoi la question de la «clause sociale» avait disparu du programme de travail de l'OMC, compte tenu, en particulier, de la domination des marchés mondiaux par la production chinoise, des normes du travail: pourquoi cela n'avait pas eu plus d'impact?

Étant donné que la grande majorité des gouvernements avaient ratifié les principales conventions de l'OIT et appliquaient des codes du travail nationaux, un participant a demandé pourquoi le respect de ces droits laissait tant à désirer. Un autre a demandé quel était le rôle de la société civile dans la promotion des droits des travailleurs. Les syndicats devaient agir plus efficacement pour faire respecter les droits des travailleurs. Le droit des travailleurs à l'information devait aussi être reconnu.

Il a été demandé quelles étaient les implications de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale dans le contexte de l'OMC. Plusieurs autres questions connexes ont été posées: comment l'OIT pouvait-elle renforcer son système pour s'attaquer aux auteurs d'atteintes aux droits des travailleurs; quelles «mesures appropriées» pouvaient être prises? L'OIT devait-elle invoquer plus souvent les dispositions de l'article 33 de sa Constitution?

En réponse, Mme Kwa a dit qu'il fallait repenser les principes fondamentaux de l'OMC en matière de libéralisation du commerce. La violation des normes du travail pouvait être considérée comme une «subvention indue»; mais seul le fait d'inclure des normes du travail dans un système fondamentalement défectueux n'aiderait pas les gens des pays en développement à réaliser leurs ambitions si l'on ne repensait pas complètement le système.

Mme Marceau est convenue que le commerce devait se faire dans l'intérêt des êtres humains. M. Lamy avait dit que le commerce était «nécessaire mais pas suffisant» pour remédier à la pauvreté et assurer le développement. Il n'était pas question des normes du travail dans la Déclaration ministérielle de Doha de 2001, mais on pourrait y revenir un jour. Il sera cependant difficile de soulever ces problèmes tant que des questions comme les subventions agricoles n'auront pas été résolues. Les pays en développement voudraient peut-être une protection contre la concurrence de la Chine, mais ce n'est pas si facile à faire dans le cadre des règles de l'OMC. S'agissant des procédés et méthodes de production (PMP), dans l'affaire Crevettes-Tortues et dans l'affaire des pneus brésiliens, il avait été décidé que la méthode de production était importante, mais l'environnement était expressément mentionné dans la constitution de l'OMC, ce qui n'était pas le cas des questions relatives au travail et des questions sociales. De ce fait, il n'était pas sûr que les questions relatives au travail puissent être invoquées pour justifier des mesures commerciales; par ailleurs, pour l'interprétation des règles de l'OMC, la Déclaration de l'OIT pouvait constituer un point de référence pertinent, entre autres, pour les groupes

spéciaux. En outre, l'article 33 de la Constitution de l'OIT stipule que, dans certains cas, les États peuvent prendre des mesures pour faire respecter les normes du travail, comme le prévoient certains accords environnementaux.

M. Kyloh a indiqué que les questions relatives au travail étaient effectivement abordées dans les accords commerciaux bilatéraux, indépendamment de ce qui se passait à l'OMC. Au cours de la dernière décennie, dans les débats de l'OIT, les pays en développement ont joué un rôle très positif et proactif dans la promotion du travail décent et les gouvernements ont été de moins en moins nombreux à évoquer des considérations protectionnistes dans des discussions sur l'application des normes fondamentales du travail. La notion de travail décent comporte à la fois des éléments absolus et relatifs. Les normes fondamentales du travail sont à l'évidence des normes absolues qui doivent être appliquées partout. Mais d'autres aspects du travail décent, comme une sécurité sociale adéquate et un salaire minimum vital, sont des notions relatives. Ainsi, le niveau du salaire minimum national doit être déterminé en fonction de la capacité économique et du niveau de développement de chaque pays. L'assistance technique est essentielle pour permettre l'application effective des normes du travail dans les pays pauvres et il faudrait donner la priorité à l'élaboration de systèmes d'inspection du travail modernes et efficaces. Le renforcement des syndicats, des négociations collectives et de l'inspection du travail est indispensable. En réponse aux questions sur l'application de sanctions par l'OIT elle-même, l'intervenant a indiqué que le retrait de l'assistance technique fournie par l'OIT à un pays responsable de violations répétées des normes fondamentales du travail était possible en théorie. Mais, dans la réalité, l'assistance technique de l'OIT dans la plupart des pays était limitée et son retrait aurait sans doute peu d'effet. En réponse à la question relative à l'article 33 de la Constitution de l'OIT, l'intervenant a souligné que cet article n'avait été appliqué qu'une fois dans l'histoire de l'OIT, mais, de toute évidence, il pouvait être utilisé plus souvent si le Conseil d'administration de l'OIT en décidait ainsi.

3. Conclusions et voie à suivre

En conclusion, Mme Busser a souligné la nécessité pour les gouvernements de repenser les différents instruments qui pourraient être utilisés à l'OIT et à l'OMC. L'évaluation des incidences sur l'emploi est un autre instrument pour traiter bon nombre des questions soulevées au cours du débat.



Les normes relatives au bien-être des animaux d'élevage peuvent-elles être compatibles avec l'OMC?



Modératrice

Mme Jaana Husu Kallio – Directrice générale, Autorité finlandaise pour la sécurité des aliments Evira

Intervenants

M. Adolfo Sansolini – Conseiller en politique commerciale, Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals (RSPCA), Société mondiale pour la protection des animaux (WSPA), Protection mondiale des animaux de ferme (PMAF)

M. Gustavo Idígoras – Ministre conseiller, Affaires agricoles, Ambassade d'Argentine auprès de l'UE

Mme Sarah Stewart – Conseiller spécial, Politique commerciale internationale, Humane Society International

M. Fábio Coelho Corrêa de Araújo – Membre du Groupe technique du bien-être animal rattaché au Ministère brésilien de l'agriculture

Débat organisé par

RSPCA, WSPA, PMAF et Eurogroup for Animals

Rapport rédigé par

RSPCA, WSPA, PMAF et Eurogroup for Animals

Mercredi 24 septembre 2008 – 16h.15-18h.15



Résumé

Le bien-être des animaux d'élevage est une question de plus en plus importante. Les citoyens, les gouvernements, les producteurs et les commerçants de tous les continents considèrent désormais qu'il fait partie intégrante de leur éthique et de leurs politiques. Des lois et des règlements sont établis dans de nombreux pays et des programmes volontaires privés ont été adoptés par des entreprises, dans le monde entier, pour répondre à la demande des consommateurs et du public d'améliorer le bien-être des animaux dans les exploitations qui produisent des produits finis.

Ces décisions ne sont plus le privilège exclusif des pays industrialisés. Les gouvernements et les ONG de certains pays en développement ont commencé à voir les effets positifs d'un relèvement des normes relatives au bien-être des animaux d'élevage sur les moyens d'existence des petits agriculteurs et sur l'environnement, ainsi que sur les débouchés du marché mondial, où la demande de produits issus d'animaux mieux traités est en augmentation. La demande croissante des consommateurs pour des denrées alimentaires produites de façon éthique et durable dans le monde incite à mettre en place une alliance durable entre les agriculteurs et les consommateurs.

Toutefois, les mécanismes permettant de relever les normes, tels que les programmes privés, l'étiquetage et l'aide financière aux producteurs, ont tous été considérés au cours des dernières années comme des obstacles potentiels au commerce. Du fait que les règles de l'OMC ne mentionnent pas expressément le bien-être animal et qu'on n'a guère débattu de cette question dans le cadre du Cycle de Doha, l'interprétation des règles a été laissée aux groupes spéciaux. Un nombre croissant d'accords commerciaux bilatéraux font désormais référence au bien-être animal, y compris des accords conclus avec des pays en développement.

Le but de la séance est de montrer les avantages procurés aux pays développés et aux pays en développement en prenant des exemples tirés de programmes privés et de méthodes appliquées in situ pour relever les normes agricoles, ainsi que de déterminer grâce au commerce international des moyens de favoriser le bien-être animal, qui restent compatibles avec les règles commerciales. Pour cela, on réunira des représentants de différents groupes d'intérêts et d'États Membres de l'OMC.

Le récent Forum sur les aspects mondiaux du bien-être des animaux d'élevage (22 et 23 avril 2008) et la prochaine Conférence sur le commerce mondial et le bien-être des animaux d'élevage (20 et 21 janvier 2009), organisés par les promoteurs de la présente séance en coordination avec la Commission européenne, montrent que le fait de réunir des parties prenantes de différents bords qui ont le désir de coopérer pour faire progresser le bien-être animal peut aboutir à des projets communs importants et à des résultats concrets.

1. Exposés des experts

La modératrice, Mme Jaana Husu Kallio, Directrice générale de l'Autorité finlandaise pour la sécurité des aliments Evira, a dit qu'à ses yeux, cette séance était extrêmement importante. Le bien-être des animaux et la production alimentaire avaient déjà fait l'objet de discussions dans l'optique du commerce, mais la question était abordée ici sous un angle totalement différent. Le Forum constitue donc une excellente occasion dont il faut profiter le mieux possible. La question du bien-être des animaux et du commerce est tout à fait pertinente dans un forum public intitulé «Un commerce tourné vers l'avenir»: établir un lien entre le bien-être des animaux et le commerce international signifie que l'on se tourne effectivement vers l'avenir, c'est-à-dire vers toutes les possibilités offertes par ce lien. Ce n'est pas de «théorie» dont on a besoin, c'est de «pratique»: de références et d'exemples, de cas concrets où l'on a pu concilier bien-être des animaux et possibilités commerciales. Nous devons tous savoir que ce qui se dit et se fait en matière de bien-être des animaux et de commerce est valable pour le monde entier et non pour tel ou tel continent. Il ne faut pas oublier non plus que nous participons ici à une discussion ouverte, qui vise non pas à tirer des conclusions mais à faire des suggestions. Le résultat de cette discussion «ouverte» peut aider à trouver des moyens acceptables au plan international pour promouvoir le bien-être des animaux et éviter non seulement les obstacles au commerce mais aussi la crainte de tels obstacles. Le groupe d'experts présentera différents points de vue sur la question, en s'efforçant d'identifier conjointement des moyens de faire progresser le bien-être des animaux d'élevage par le biais des règles du commerce international.

(a) Adolfo Sansolini, Conseiller en politique commerciale, RSPCA, WSPA, PMAF et Eurogroup for Animals

Le bien-être des animaux: demande du consommateur et possibilités commerciales

Le commerce a une grande influence sur les conditions de vie et de mort de milliards d'animaux. Parmi eux, ce sont les animaux d'élevage destinés à l'alimentation qui sont les plus affectés par les règles commerciales. La RSPCA, la WSPA, la PMAF et Eurogroup for Animals, qui représentent des millions de citoyens dans le monde, ont décidé de travailler ensemble sur la question de l'impact du commerce international sur le bien-être des animaux d'élevage. Malgré l'intérêt croissant qu'il suscite sur tous les continents, le bien-être des animaux n'a encore jamais été mentionné dans les règles de l'OMC. Cette omission doit être corrigée sans fausser les échanges ni créer des obstacles à l'amélioration du bien-être des animaux. En fait, les règles du commerce mondial devraient faciliter l'adoption, dans le monde entier, de mesures et de normes visant à assurer un plus grand bien-être. La situation est légèrement différente dans le cas des accords de libre-échange, dont certains font référence au bien-être des animaux (ALE États-Unis–Chili, États-Unis–Canada, CAFTA, ALE États-Unis–Pérou) soit au chapitre des mesures SPS soit au chapitre de l'environnement, ce qui a favorisé une coopération positive entre



les pays signataires. Les futurs accords bilatéraux pourraient être encore plus ambitieux dans la définition des objectifs à atteindre.

Certains producteurs et certains gouvernements craignent que l'adoption de méthodes améliorant le bien-être des animaux d'élevage n'entraîne une hausse des prix qui ne serait pas supportée par les consommateurs. Les normes volontaires adoptées par les producteurs, les détaillants et les fabricants de produits alimentaires jouent un rôle fondamental pour faciliter le changement, offrant des débouchés immédiats aux producteurs qui soignent mieux leurs animaux. Les politiques en matière de marchés publics peuvent également avoir un effet positif sur les systèmes de production. De grandes entreprises de par le monde s'efforcent de trouver des œufs qui ne sont pas produits en batterie, de la viande de porcs élevés en stabulation libre et d'autres produits issus d'un élevage plus soucieux du bien-être. Cela montre que les possibilités commerciales se développent déjà plus rapidement que les méthodes de production. Les règles du commerce international devraient considérer les normes volontaires relatives au bien-être des animaux comme l'un des moyens de faciliter le progrès en attendant l'adoption d'une législation spécifique. La coopération établie dans le cadre des ALE devrait être développée afin d'offrir des possibilités de formation et de renforcement des capacités aux pays en développement, où les systèmes extensifs traditionnels peuvent être conservés, ce qui préserverait l'emploi dans les communautés rurales et assurerait une vie meilleure aux animaux d'élevage.

Les règles de l'OMC devraient faire clairement référence au bien-être des animaux. Nous pensons certes que la proposition de l'UE visant à inclure le bien-être des animaux dans la catégorie verte constitue un pas en avant positif, mais nous estimons que la coopération entre les différents pays membres devrait aboutir à une nouvelle proposition, dans laquelle les risques de distorsion des échanges seraient pris en compte et traités avant que l'ensemble des membres n'en soient saisis. Nous considérons que le développement du dialogue et de la coopération entre les ONG qui s'occupent du bien-être des animaux, les agriculteurs, les gouvernements, les consommateurs et les détaillants est essentiel pour créer les conditions les plus propices à l'élimination des systèmes d'élevage intensif, comme l'élevage en batterie, les cages pour les veaux et les stalles de gestation et à l'extension des pratiques améliorant le bien-être des animaux d'élevage.

(b) Gustavo Idígoras, Ministre conseiller aux affaires agricoles, Ambassade d'Argentine auprès de l'UE

La perspective d'un pays exportateur

Nous considérons le bien-être des animaux comme un élément important de la sécurité sanitaire des aliments, de la prévention zoonositaire et des méthodes de production. Nous avons concentré nos travaux non seulement sur le bien-être des animaux de compagnie, mais aussi et surtout sur les

animaux destinés à l'alimentation, notamment sur les bonnes pratiques d'élevage, condition essentielle pour garantir la qualité et la sécurité sanitaire des aliments en tant que produits de consommation différenciés.

Nous sommes fermement convaincus que le meilleur moyen d'assurer le bien-être des animaux se trouve au niveau de l'exploitation et consiste en particulier en l'emploi de méthodes de production extensives et non intensives. Nous reconnaissons que, dans de nombreux pays développés, comme les États-Unis et l'UE, le bien-être des animaux devient un sujet crucial et sensible pour les consommateurs, les détaillants et les gouvernements. De nombreux gouvernements ont adopté des règles en matière de transport et d'abattage. Nous pensons que, dans un proche avenir, des règles convenues au plan international établiront des normes de production visant à améliorer le bien-être des animaux. L'OIE (Organisation mondiale de la santé animale) a aussi élaboré des normes pour promouvoir le bien-être des animaux selon une approche scientifique. L'Argentine participe activement aux processus de révision et de mise à jour sur la base des dernières données scientifiques et des avis d'experts.

Nous considérons que l'OMC a un rôle à jouer dans la promotion des normes relatives au bien-être des animaux au niveau mondial. Les règles actuelles de l'Accord SPS relatives aux mesures concernant la santé des animaux et la sécurité sanitaire des produits alimentaires fondées sur des données scientifiques visant à prévenir et contrôler les épizooties ont un effet important sur le bien-être des animaux. Toutefois, cette notion n'est pas expressément mentionnée dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS), ni même dans l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC). Mais s'il existe une méthode scientifique permettant de confirmer le lien entre la santé animale et les directives spécifiques concernant le bien-être des animaux, cette notion devrait être acceptée dans le cadre de l'OMC. La reconnaissance de règles d'équivalence concernant le bien-être des animaux sera considérée comme un élément essentiel pour faciliter les échanges. Les Membres devraient aussi appliquer les recommandations de l'OIE sur ce point comme un critère de l'Accord SPS. S'agissant des OTC, la notion de bien-être des animaux fondée sur un traitement non discriminatoire en tant que «produit similaire» peut être considérée comme un objectif légitime. Un étiquetage différencié pourrait être adopté sur une base volontaire pour améliorer l'information sur la production et la transformation des produits. Dans l'Accord sur l'agriculture, les mesures relatives au bien-être des animaux peuvent être considérées comme faisant partie des programmes en faveur de la santé animale et de la sécurité sanitaire des produits alimentaires relevant de la catégorie verte, mais il ne faudrait prévoir aucune exception pour l'introduction de versements relevant des catégories bleue ou orange. Les pays développés devraient accorder un accès préférentiel à leurs marchés pour les produits respectant les normes de bien-être des animaux, comme moyen essentiel de promotion du bien-être des animaux dans le monde grâce à la reconnaissance de pratiques équivalentes et à l'étiquetage volontaire.



(c) Sarah Stewart, Conseiller spécial, Politique commerciale internationale, Humane Society International

Améliorer la vie des animaux, des agriculteurs et des communautés dans le cadre du système commercial multilatéral

Depuis 1990, la valeur des exportations mondiales de produits agricoles a plus que doublé. Dans le même temps, les consommateurs ont exigé de plus en plus le respect de normes strictes en matière de bien-être des animaux d'élevage. Les bienfaits de cette prise de conscience éthique qui déclenche une réforme des méthodes de transport et d'abattage des animaux d'élevage ne doivent pas être limités aux pays développés. L'amélioration des normes de bien-être des animaux procure aussi des avantages importants aux pays en développement, en leur assurant des débouchés accrus aux niveaux national et international, des aliments plus sûrs et des prix plus élevés pour les produits certifiés et en limitant la réduction de la propagation de maladies telles que la grippe aviaire et la fièvre aphteuse. Mais bien souvent, dans les pays en développement, le secteur de l'élevage ne peut pas profiter de ces avantages faute de capacités et de connaissances techniques pour appliquer des normes plus strictes. Dans le cadre de ses programmes de renforcement des capacités commerciales en Amérique centrale, la Humane Society International (HSI) collabore avec l'industrie de l'élevage pour définir et appliquer des normes de traitement sans cruauté. Ces programmes prévoient notamment d'aider les producteurs à comprendre les avantages économiques du bien-être des animaux grâce à une assistance technique directe et de leur enseigner les techniques de base, comme le traitement sans stress des animaux et la réduction du stress dans le transport. Les résultats sont tangibles pour les animaux, l'industrie, les consommateurs et l'environnement. Une première Conférence latino-américaine sur le bien-être des animaux d'élevage a été organisée en 2008 grâce à la collaboration de la HSI, du Ministère de la santé costaricien, de l'Université de la Terre, de la WSPA et d'organisations locales. À l'issue de cette conférence, une commission latino-américaine pour le bien-être des animaux a été créée.

(d) Fábio Coelho Corrêa de Araújo, Membre du Groupe technique du bien-être animal, Ministère brésilien de l'agriculture

Le bien-être des animaux d'élevage: mesures officielles prises par le Brésil

Selon la définition de la Commission Brambell, «le bien-être animal est un concept complexe qui englobe à la fois le bien-être physique et le bien-être mental des animaux». Les entrepreneurs du monde entier ont commencé à comprendre qu'en adhérant à ce concept, ils pouvaient ajouter de la valeur à leurs produits, en améliorant leur qualité ainsi que leur image. Néanmoins, la question reste très sensible à en juger par la crainte de la communauté internationale que le bien-être animal ne devienne un obstacle au commerce.

La législation brésilienne sur cette question remonte à 1934, année où des mesures ont été prises pour la protection des animaux. Cette loi porte notamment sur la cruauté envers les animaux et sur le transport des animaux.

Un autre texte législatif, datant de 2000, définit les règles d'abattage sans cruauté. Il rend obligatoire l'étourdissement préalable et fixe la durée de saignement tout en précisant les conditions d'hébergement et d'acheminement des animaux vers les boîtes d'étourdissement.

Étant donné l'importance de cette question, qui requiert l'attention et la supervision de l'État, le Ministère de l'agriculture a institué, le 17 mars 2008, une commission technique permanente sur le bien-être animal dans le but de promouvoir, coordonner et planifier des mesures en vue de l'adoption de principes relatifs au bien-être des animaux d'élevage. La Commission est aussi chargée d'encourager les études dans ce domaine et de proposer de nouvelles lois pour stimuler la participation de la chaîne de production (de viande bovine et porcine et de volaille) aux programmes en faveur du bien-être des animaux, en soutenant l'élaboration de manuels et de protocoles de bonnes pratiques en la matière.

Les mesures actuelles sont les suivantes:

- Encouragement de la recherche par la création d'une commission scientifique de chercheurs à la Société brésilienne de recherche agricole (EMBRAPA), qui est l'un des meilleurs instituts de recherche du Brésil.
- Organisation de réunions des organes représentatifs de la chaîne de production afin de les sensibiliser à la question et de les faire participer aux débats.
- Publication d'une instruction législative, contenant des recommandations sur le bien-être des animaux: ce processus est dans sa phase finale; c'est le résultat d'un travail initial en faveur des animaux d'élevage visant à donner une formation en matière de manutention et de transport des animaux.

Au Brésil, il existe déjà des instruments juridiques concernant la production alimentaire biologique. En fait, la législation traite de cette question depuis 1999. La nouvelle réglementation adoptée en 2007 porte sur les bonnes pratiques en matière de manutention et de bien-être des animaux.

Le Système de production intégrée (SAPI) est un programme mis en œuvre en 2001 par le Ministère brésilien de l'agriculture, dont l'un des sept principaux objectifs est de promouvoir le bien-être des animaux d'élevage. Comme dans d'autres pays, ce système est très avancé dans le domaine des cultures, mais il n'en est qu'à ses débuts dans le domaine de l'élevage. Le Brésil est en train d'élaborer quatre projets pilotes concernant les bovins, les ovins, les caprins et les abeilles.

Un manuel de bonnes pratiques agricoles a été élaboré par une commission technique pour le bétail et les buffles; il énonce



des principes qui comprennent le bien-être animal. La liste de bonnes pratiques est testée dans 75 exploitations, dans diverses régions du Brésil.

On voit que le Ministère de l'agriculture est sensible à cette question. Il s'efforce d'étudier et d'appliquer des mesures cohérentes et efficaces pour améliorer la situation des animaux d'élevage au Brésil:

- Constitution de la Commission technique permanente sur le bien-être animal.
- Examen de la question de la production biologique dans le cadre du Système de production intégrée et dans les Manuels des bonnes pratiques agricoles.
- Amélioration du fonctionnement du Service vétérinaire officiel dans les abattoirs (Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement alimentaire).
- Création de partenariats institutionnels pour faire connaître le sujet: MAPA/WSPA – MAPA/UBA (Union brésilienne de l'aviiculture).
- Révision de la législation: RIISPOA, règles relatives à l'abattage sans cruauté, Loi n° 24645 de 1934 sur les mauvais traitements infligés aux animaux et sur le bien-être animal.

2. Questions et observations de l'assistance

Les exposés ont été suivis d'un débat animé auquel ont participé des représentants de groupes et de pays divers. Des questions ont été posées sur l'incidence des règles actuelles de l'OMC sur le bien-être des animaux dans d'autres domaines, comme la chasse aux phoques, le gavage et l'interdiction des pratiques désormais jugées inacceptables dans certains pays. À l'heure actuelle, l'article XX du GATT peut être invoqué pour justifier des mesures «nécessaires pour protéger la moralité publique», lesquelles peuvent inclure l'interdiction de l'importation de certains produits, mais cette définition est trop vague et la jurisprudence de l'OMC quant à sa signification et sa portée est trop limitée.

L'absence d'agriculteurs parmi les experts a été relevée par certains représentants du monde agricole, qui ont demandé si cela signifiait que les organisateurs avaient sous-estimé ou négligé le rôle des agriculteurs dans l'amélioration du bien-être des animaux. Il leur a été répondu qu'aucune partie prenante n'avait été exclue de la réunion, et certainement pas celles qui étaient directement concernées comme les agriculteurs, mais que l'on voulait au contraire inclure tout le monde dans le débat sur les perspectives pour le bien-être animal et le commerce international. Le choix des quatre experts visait à mettre en lumière le rôle de certains Membres importants de l'OMC qui se réunissaient pour la première fois pour exprimer la nécessité d'intégrer le concept de bien-être des animaux

dans les règles du commerce international. La meilleure façon d'améliorer le bien-être des animaux d'élevage était de faire participer toutes les parties prenantes: les ONG s'occupant de la question, les agriculteurs, les détaillants, les gouvernements et les institutions internationales.

M. Raul Montemayor, Vice-Président de la Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA), a souligné que les agriculteurs avaient fait beaucoup pour améliorer le bien-être des animaux, qui était important aussi pour le bien-être des agriculteurs car c'était un moyen d'accroître la rentabilité et de réduire les coûts. Il s'est déclaré favorable au principe de l'harmonisation internationale des normes de bien-être animal et des procédures connexes, afin d'éviter les risques liés à la prolifération des normes privées. L'OIE était reconnue comme étant l'organisation la mieux à même de définir des normes mondiales en matière de bien-être des animaux.

Il a été noté que parfois le mot «norme» était utilisé avec des sens différents, aussi était-il important de définir des objectifs communs, atteignables au moyen de différents outils.

Le lien entre le bien-être animal et le développement durable et, inversement, les risques pour l'environnement liés à de mauvaises pratiques d'élevage ont été mentionnés à plusieurs reprises. Le bien-être des animaux doit être considéré comme un élément fondamental et incontournable du développement durable et doit partant être inclus dans toute question commerciale concernant la protection de l'environnement.

La nécessité d'établir un principe d'équivalence a été mentionnée à plusieurs reprises.

L'inclusion du concept de bien-être animal dans les règles de l'OMC reste évidemment un sujet de discussion. Il a été dit que les mesures SPS, les OTC, les PPM et la catégorie verte pouvaient déjà avoir une incidence sur le bien-être des animaux, mais on ne savait pas exactement quelle était la meilleure façon de procéder sans créer de distorsions des échanges. Les représentants de certains pays exportateurs ont souligné l'importance de l'accès aux marchés pour faciliter le commerce des produits issus d'animaux mieux traités. De l'avis général, il serait utile de disposer de plus de données sur le coût des systèmes respectueux du bien-être des animaux et des autres systèmes afin de définir les meilleures stratégies pour faire face aux effets sur les agriculteurs et les consommateurs.

3. Conclusions et voie à suivre

Dans leurs observations finales, les experts et la modératrice ont fourni quelques réponses et ont formulé des idées sur les moyens d'atteindre les objectifs de la réunion.

M. Sansolini a réaffirmé qu'il fallait réunir toutes les parties prenantes qui ont véritablement l'intention d'améliorer le bien-



être des animaux, afin d'identifier les objectifs communs et les problèmes à surmonter. Il faudrait faire de même en ce qui concerne les règles de l'OMC, en élaborant une proposition avec la participation de différents pays afin de prévenir les usages abusifs à des fins protectionnistes. Au niveau bilatéral, il faudrait étudier de plus près la possibilité d'établir un traitement tarifaire différencié fondé sur l'équivalence afin de privilégier le commerce des produits issus d'animaux mieux traités.

M. Idígoras a dit que l'OIE avait un rôle central à jouer dans l'élaboration de normes mondiales de bien-être animal acceptées par de nombreux pays. Si ces normes ne sont pas suffisamment ambitieuses, les membres de l'OIE devront agir pour les améliorer. Le concept de bien-être animal pourrait être incorporé dans l'Accord SPS lorsqu'un lien avec la santé animale est démontré scientifiquement. Le recours à l'article XX du GATT est une exception, alors que le bien-être des animaux devrait être la règle. Si le commerce des produits issus de l'élevage respectueux du bien-être animal se développe, il n'y aura pas besoin de subventions.

M. Coelho a insisté sur l'importance d'effectuer des études sur les coûts de production. Il faudrait agir au cas par cas, car il est difficile d'appliquer les mêmes règles partout.

Mme Stewart a souligné qu'il y avait des moyens d'améliorer le bien-être des animaux dans le cadre des accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux, notamment en intégrant ce concept dans les négociations et les Accords de l'OMC.

Mme Husu-Kallio a dit qu'il n'y avait pas de pays idéal pour le bien-être des animaux et que l'on pouvait apprendre les uns des autres. Il pouvait y avoir différentes méthodes pour atteindre les objectifs et l'OIE pouvait jouer un rôle très important. Le lien entre le bien-être des animaux et la sécurité sanitaire des aliments est désormais bien établi, mais on a besoin de davantage de preuves et de recherches pour asseoir les décisions sur une base scientifique. Les consommateurs demandent des produits plus respectueux du bien-être des animaux, mais on ne sait pas vraiment s'ils sont disposés à les payer plus cher. Il faudrait examiner de plus près si les normes privées peuvent être considérées comme un substitut ou un complément de la législation et des normes internationales.

Les intervenants et le public ont affirmé l'importance du bien-être animal en tant que question éthique et scientifique qui devrait être intégrée dans les règles du commerce international. L'OMC devrait faciliter le débat entre ses membres, avec la participation des principales parties prenantes (ONG s'occupant du bien-être des animaux, agriculteurs et détaillants), afin d'identifier les outils les plus appropriés pour atteindre cet objectif. Le résultat devrait faciliter le commerce des produits d'origine animale issus de l'élevage respectueux du bien-être et empêcher les usages abusifs. Les programmes de formation et de renforcement des capacités devraient prendre en considération le bien-être des animaux et aider les pays en développement à profiter des possibilités commerciales offertes par l'amélioration du bien-être des animaux d'élevage.

E.

Géométrie variable et masse critique: Faut-il adopter de nouvelles approches pour renforcer la coopération au sein de l'OMC?



Modérateur

M. Gaspar Frontini – Économiste en chef, Commission européenne

Intervenants

M. Pierre Sauvé – Directeur des études, Institut du commerce mondial, Berne

M. Simon Evenett – Professeur, Université de Saint-Gall, Suisse

M. Pradeep S. Mehta – Secrétaire général, Consumer Unity and Trust Society (CUTS) International

M. Paolo Garzotti – DG Commerce, Commission européenne

Débat organisé par

Commission européenne, DG Commerce

Rapport rédigé par

M. Édouard Bourcieu – Unité de l'Économiste en chef, DG Commerce, Commission européenne

Jeudi 25 septembre 2008 – 11h.15-13h.15



Résumé

La séance a été organisée par la Commission européenne avec la participation d'experts du monde universitaire, d'ONG et de la Commission européenne. L'objectif était d'examiner de nouvelles voies possibles pour avancer à l'OMC et, en particulier, de déterminer comment des approches «à géométrie variable» pourraient aider au mieux à renforcer la contribution des règles commerciales multilatérales à la promotion de la libéralisation des échanges et du développement économique. La séance visait en particulier à étudier l'équilibre entre l'ambition et l'inclusion et la manière dont la géométrie variable peut permettre de tenir compte des besoins et des intérêts de tous les membres, y compris les pays en développement.

Les experts ont souligné les limites de l'engagement unique, qui substitue le problème du «plus petit dénominateur commun» au problème habituel du «passager clandestin». De plus, il rend plus difficile pour les pays en développement la mise en œuvre des accords qu'ils ont conclus. Les experts ont souligné que des approches plurilatérales permettraient d'aborder les négociations de manière plus progressive, avec des retombées positives en termes d'apprentissage. Ils ont discuté des conditions à poser pour que de telles approches soient à la fois ambitieuses et inclusives. Les experts ont reconnu que, malgré leur attrait intellectuel, les approches fondées sur la masse critique se heurtaient à plusieurs difficultés pratiques, la principale étant que l'UE et les États-Unis n'étaient guère d'accord sur les questions à faire avancer, sans parler des grands pays émergents. Une autre difficulté était l'opposition des pays en développement qui craignaient que les pays développés recourent à la tactique «diviser pour régner».

Le débat avec l'assistance a montré que les approches fondées sur la masse critique présenteraient aussi des avantages en termes d'économie politique, car elles feraient revenir à l'OMC les partisans du libre-échange, ce qui aurait aussi des effets positifs sur les négociations multilatérales. Par contre, il a été rappelé qu'il existait déjà une grande flexibilité dans le système actuel, que les grands pays émergents devaient participer aux initiatives plurilatérales et que la perte des possibilités de concessions réciproques pouvait être problématique.

Dans l'ensemble, l'atelier a été l'occasion d'une réflexion collective fort utile sur les avantages et les risques de telles approches. Il a soulevé des questions essentielles concernant la dynamique de la géométrie variable, en particulier les incitations pour les non-signataires à adhérer ultérieurement et leur capacité d'influencer le résultat final d'une manière qui permettrait de le multilatéraliser au lieu de s'en tenir à un accord plurilatéral. Cela a amené à envisager la possibilité d'une approche à deux niveaux, avec une base multilatérale et un complément plurilatéral, et à discuter de l'utilité de la participation de tous les Membres de l'OMC au processus, avec la possibilité d'en sortir à la fin des négociations.

1. Exposés des experts

(a) Gaspar Frontini, Économiste en chef à la Commission européenne

M. Gaspar Frontini, qui présidait la séance, a rappelé que l'OMC devait rester le pilier central du système commercial mondial. C'était le moyen le plus efficace d'ouvrir les marchés dans le monde et le seul instrument permettant d'assurer la non-discrimination, la transparence des règles, une action mondiale, le traitement des questions systémiques et un mécanisme solide de règlement des différends. Au cours des cinq dernières décennies, le GATT puis l'OMC ont fait des progrès remarquables en abaissant les obstacles tarifaires et en libérant progressivement les échanges. C'était indiscutablement un bien public mondial qu'il fallait préserver à tout prix.

Malgré les progrès réalisés récemment dans le cadre du PDD et même si la durée des négociations n'était pas inhabituelle dans le système du GATT/de l'OMC, les négociations multilatérales semblaient ne plus suivre le rythme de l'évolution économique, ce qui amenait peu à peu les gens à remettre en question le système multilatéral. On pensait de plus en plus que la théorie de la bicyclette ne s'appliquait pas au commerce: l'absence de résultats concrets dans les négociations de Doha n'empêchait pas le commerce d'augmenter de presque 10 pour cent par an dans les bonnes périodes et encore de 5 pour cent en période de ralentissement économique; la mondialisation était à l'œuvre, stimulée essentiellement par des forces non politiques, comme le progrès technologique et l'apparition de nouveaux modèles économiques. L'augmentation du ratio commerce/PIB était attribuable pour moins de moitié à la libéralisation des échanges. Dans une certaine mesure, l'OMC était victime de son propre succès, avec des obstacles tarifaires au commerce relativement bas.

Le régionalisme met en question le rôle central de l'OMC en tant que principal moteur de la libéralisation des échanges. Le nombre d'ALE ne cesse d'augmenter et pratiquement tous les Membres de l'OMC sont maintenant engagés dans des négociations bilatérales. De nombreux pays ont effectué une libéralisation autonome mais refusent souvent de prendre des engagements sur les mêmes questions à l'OMC. La libéralisation autonome et bilatérale est aujourd'hui à l'origine de la plupart des changements sur le terrain.

L'OMC doit donc produire d'urgence des résultats. La priorité immédiate est de conclure le PDD. Au-delà, il faut réfléchir à la capacité de l'OMC de progresser dans l'avenir. En tant qu'organisation dirigée par ses Membres, qui ont chacun un droit de veto effectif, l'OMC ne peut pas aller plus vite que ne le permet son ambition collective. Elle assure une libéralisation progressive, mais en avançant nécessairement à petits pas comptés. Avec ses 153 Membres, elle est pratiquement devenue une organisation universelle, mais elle a probablement perdu un peu de la «cohésion» qui caractérise les plus petits groupes.



Il faudrait peut-être que les Membres qui souhaitent promouvoir encore la libéralisation du commerce explorent de nouvelles voies au profit de tous les autres Membres. Les règles de l'OMC permettent déjà à ceux qui le veulent d'aller plus loin et plus vite dans les domaines où elles ne s'appliquent pas encore totalement en testant des approches qui pourraient ensuite s'appliquer à l'ensemble du système. Ces possibilités ont été utilisées dans le passé en ce qui concerne aussi bien les questions tarifaires et non tarifaires. Des rapports récents préconisent le recours accru, après Doha, à des approches à géométrie variable et fondées sur la masse critique pour aller de l'avant à l'OMC.

Comme dans d'autres domaines, il serait surprenant de parvenir à un consensus sur cette question sans avoir un débat intéressant sur l'avenir des règles du commerce multilatéral et la justification d'une approche à géométrie variable. Cette séance est donc une occasion d'avoir un échange de vues franc et ouvert pour identifier les meilleurs moyens de faire en sorte qu'une approche à géométrie variable contribue à renforcer le rôle des règles commerciales multilatérales dans la promotion de la libéralisation des échanges et du développement économique.

L'objectif de la séance était, en particulier, de discuter de l'équilibre entre ambition et inclusion et de la manière dont une approche à géométrie variable peut permettre de tenir compte des besoins et des intérêts de tous les Membres, y compris les pays en développement. Les participants ont aussi passé en revue certaines expériences faites jusque-là et ont cherché à tirer des leçons des approches à géométrie variable expérimentées en dehors de l'OMC (par exemple dans d'autres organisations multilatérales ou régionales).

(b) Pierre Sauvé, Institut du commerce mondial, Berne

M. Sauvé a présenté les principales conclusions du rapport de la Commission Warwick, dont l'un des principaux messages est que l'OMC devrait à l'avenir favoriser les approches fondées sur la masse critique. Il a souligné que le problème posé par l'engagement unique était qu'il obligeait de nombreux Membres de l'OMC à accepter formellement des obligations qu'ils ne pouvaient pas mettre en œuvre. Cela n'était pas dans l'intérêt des pays développés qui supportaient en fait les conséquences de cette règle et les coûts de mise en œuvre en résultant. Leur réticence à adopter un processus de décision fondé sur la masse critique était difficile à comprendre et était probablement liée au «démarchage des voix» à l'OMC. L'engagement unique ne pouvait répondre à la diversité des intérêts, des besoins et des capacités des Membres de l'OMC, alors que des approches plurilatérales au sein de l'OMC seraient plus progressives et auraient des effets externes d'apprentissage. L'engagement unique empêchait aussi l'OMC de s'adapter aux besoins nouveaux, d'où un désintérêt pour l'OMC de la part des partisans traditionnels du libre-échange. Enfin, malgré leur attrait intellectuel, les approches fondées sur la masse critique se heurtaient à plusieurs difficultés pratiques, la principale étant que l'UE et les

États-Unis n'étaient guère d'accord sur les questions à faire avancer, sans parler des grands pays émergents.

(c) Simon Evenett, Professeur, Commerce international et développement économique, Université de Saint-Gall (Suisse)

M. Evenett a expliqué que le caractère quasi constitutionnel de l'engagement unique avait pour effet de remplacer un problème par un autre: «Nous pensions avoir résolu le problème du passager clandestin et nous avons créé le problème du plus petit dénominateur commun.» Au lieu d'instaurer plus d'égalité au sein de l'OMC, nous avons créé une fragmentation. Le PDD a été un cycle extrêmement fragmenté – et il aboutirait à un «accord confus fondé sur une masse critique». Le monde avait besoin d'un renforcement des codes internationaux et de la coopération internationale, qui devait se faire dans le cadre du système commercial multilatéral en raison de sa législation existante et surtout de son système de règlement des différends. Les approches fondées sur la masse critique ne devaient pas se substituer au système actuel mais elles devaient le compléter. Il faudrait les promouvoir seulement après Doha. Elles ne conviennent pas de régler chaque problème de l'OMC.

Ces approches doivent remplir les conditions suivantes:

- la participation des membres doit être entièrement volontaire;
- les signataires doivent étendre les avantages à tous les Membres de l'OMC (règle NPF);
- dans le cadre du processus, il faut tenir compte des effets redistributifs et il faut élaborer des politiques d'accompagnement pour faire face aux effets négatifs potentiels sur les pays tiers;
- une clause d'accession doit prévoir que le pays accédant peut devenir membre à des conditions qui ne sont pas plus strictes que pour les signataires.

Ces conditions devraient préserver les droits des non-signataires. En contrepartie, ces derniers ne devraient pas empêcher les signataires de conclure de tels accords. Les approches fondées sur la masse critique pourraient être utilisées aussi bien pour l'accès aux marchés et pour la réglementation. Personnellement, M. Evenett considérait qu'elles pouvaient s'appliquer à n'importe quelle question de Singapour, mais aussi à la question du commerce et de la sécurité et à celle du commerce et de la protection des consommateurs.

(d) Pradeep Mehta, CUTS International

M. Mehta a abordé la question sous l'angle du développement. Il considérait qu'il faudrait du temps pour élaborer une nouvelle architecture pour l'OMC. Il se demandait comment on pourrait assurer le respect des clauses de garantie



pour les non-signataires. À son avis, l'opposition des pays en développement était due en partie à ce qu'ils craignaient que les pays développés recourent à la tactique «diviser pour régner».

(e) Paolo Garzotti, Commission européenne, DG Commerce

Tout en soulignant que l'UE n'avait pas de position sur la question, M. Garzotti a appelé l'attention sur plusieurs enseignements tirés de la comparaison avec l'expérience de l'UE en matière de géométrie variable. S'agissant de l'OMC, il a souligné que l'approche de la facilitation des échanges dans le cadre du PDD constituait un modèle intéressant dans le domaine des règles. Personnellement, il considérait qu'une proposition pour réglementer les ALE, des mécanismes horizontaux pour les ONT et les questions de Singapour pourraient faire l'objet d'initiatives plurilatérales.

2. Questions et observations de l'assistance

Le débat avec l'assistance a montré que les approches fondées sur la masse critique présenteraient aussi des avantages en termes d'économie politique, car elles font revenir à l'OMC les partisans du libre-échange, ce qui aurait aussi des effets positifs sur les négociations multilatérales. Il a été rappelé, par contre, qu'il existait déjà une grande flexibilité dans le système actuel, que les grands pays émergents devaient participer aux initiatives plurilatérales et que la perte des possibilités de concessions réciproques pouvait être problématique.

3. Conclusions et voie à suivre

La réunion a mis en relief plusieurs questions qui restent ouvertes:

- Dans quelle mesure les expériences antérieures en matière d'accords plurilatéraux étaient-elles spécifiques à l'époque et au contexte? Les précédents de l'ATI et des accords sur les télécommunications de base et les services financiers sont-ils transposables dans d'autres secteurs?
- Une approche fondée sur la masse critique est-elle plus appropriée pour les règles que pour les questions relatives à l'accès aux marchés (en raison de la clause NPF)?
- Quelle est l'importance de la question NPF et du problème des passagers clandestins? Risque-t-on de revenir au problème des passagers clandestins une fois que celui-ci aura été remplacé par le problème du plus petit dénominateur commun? Quel seuil de couverture des échanges ou des pays éviterait ces problèmes?
- Quelle est la dynamique de la géométrie variable? Quels sont pour les non-signataires les incitations à adhérer plus tard et quelle est leur capacité d'influencer le résultat final d'une manière qui permettrait de le multilatéraliser au lieu de s'en tenir à un accord plurilatéral? On pourrait envisager d'adopter une approche à deux niveaux, avec une base multilatérale et un complément plurilatéral. Il est important aussi de se demander si tous les pays doivent participer au processus en ayant le choix de se retirer à la fin des négociations, celles-ci ayant des effets externes d'apprentissage positifs.

F.

Changement climatique, compétitivité et politique commerciale: Défis et possibilités pour l'avenir du système commercial multilatéral



Modérateur

M. Ricardo Meléndez-Ortiz – Directeur exécutif du Centre international pour le commerce et le développement durable (CICDD)

Intervenants

M. Moustapha Kamal Gueye – Directeur de programme, Secteur environnement, CICDD

M. Timothy Brightbill – Associé, Wiley Rein LLP

Mme Julia Reinaud – Analyste de politique économique, Efficacité énergétique et environnement, Agence internationale de l'énergie

S.E. M. Servansing – Ambassadeur, Représentant permanent de Maurice auprès de l'OMC

Débat organisé par

CICDD

Rapport rédigé par

CICDD

Judi 25 septembre 2008 – 9 heures-11 heures



Résumé

En raison de ses multiples facettes, le problème du changement climatique exige des mesures allant au-delà du régime climatique. Des solutions doivent aussi être envisagées dans le cadre du système commercial multilatéral, de sorte qu'il sera essentiel que le régime commercial, à mesure qu'il évolue, définisse les paramètres des réponses possibles dans le cadre de son mandat, tout en répondant aux demandes de réforme plus vaste compte tenu des mesures nécessaires dans le domaine du changement climatique.

Lorsqu'on négociera l'architecture du régime postérieur à 2012 et sa mise en œuvre, il est probable que plusieurs options se présenteront quant aux politiques et instruments relatifs au commerce. Il pourra s'agir d'instruments de type incitatif en vue d'une transition vers les énergies durables, de la mise au point, de la diffusion et du transfert de technologies propres, de la création de marchés pour les produits et les technologies à faible émission de carbone ou encore de l'application de mesures à la frontière pour remédier aux problèmes de fuite de carbone et de compétitivité.

Gérer l'utilisation d'outils et d'instruments relatifs au commerce pour remédier au changement climatique sera sans doute l'un des grands défis auxquels les acteurs et parties prenantes du système commercial multilatéral se trouveront confrontés dans les années et les décennies à venir. Alors que, pour certains, la politique commerciale fait partie de la solution, d'autres s'inquiètent des obstacles que les règles commerciales pourraient opposer à la recherche de solutions au réchauffement de la planète, de sorte qu'on entend parfois réclamer une réforme fondamentale du régime commercial international afin de l'aligner sur les objectifs des actions liées au climat.

1. Exposés des experts

(a) Moustapha Kamal Gueye, Directeur de programme, Secteur environnement, Centre international pour le commerce et le développement durable (CICDD)

Préoccupations et questions d'ordre économique et commercial dans le processus qui doit mener, à la Conférence de Copenhague de 2009, à un accord sur le changement climatique après 2012

Alors que la communauté internationale s'apprête à engager des négociations sur le climat à Copenhague, en décembre 2009, dans le but de forger un nouvel accord mondial sur le changement climatique, trois types de préoccupations d'ordre économique et commercial sont susceptibles d'influencer le processus et les résultats des négociations: les incitations à participer pour les pays en développement, la fuite de carbone et la compétitivité dans les pays industrialisés, et les préoccupations des pays en développement en matière de commerce et de développement.

La première question a trait aux mesures d'incitation visant à encourager la participation des pays en développement, notamment par le transfert de technologie et la fourniture de ressources financières pour soutenir les mesures d'atténuation et d'adaptation. Les pays en développement ont clairement indiqué que le financement et le transfert de technologie sont indispensables pour leur permettre de réduire leurs émissions et de s'adapter au réchauffement climatique.

La fuite de carbone et la compétitivité dans les pays industrialisés constituent une autre question essentielle liée au commerce. L'industrie et les décideurs de ces pays craignent que les efforts visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre n'aient un effet négatif sur leurs secteurs manufacturiers à forte intensité de carbone qui pourraient être incapables de soutenir la concurrence des industries des pays en développement qui n'ont pas d'obligations comparables. De plus, les préoccupations relatives à la perte de compétitivité s'étendent souvent à la délocalisation des industries vers les pays qui n'ont pas d'obligations. Les secteurs généralement concernés sont ceux de la sidérurgie, de l'aluminium et du cuivre, du ciment et du verre, du papier et de la pâte à papier et des produits chimiques de base.

Des mesures commerciales unilatérales pourraient perturber ou compliquer les négociations sur le climat, bien qu'elles n'en fassent pas formellement partie. Ces mesures pourraient consister en mesures à la frontière (obstacles au commerce visant les pays qui n'ont pas d'obligations spécifiques en matière de réduction des émissions) ou en prescriptions exigeant que les pays achètent des compensations carbone. On le voit déjà dans les discussions sur les approches sectorielles de la réduction des émissions, que les pays en développement considèrent comme un moyen détourné de dissiper les craintes des pays développés concernant la compétitivité. Il est urgent d'aborder ces préoccupations dans les instances appropriées, y compris par le biais de la diplomatie informelle, avant qu'elles ne viennent perturber la fin du processus menant à Copenhague.

La troisième série de questions a trait aux préoccupations des pays en développement en matière de commerce et de développement dans certains secteurs économiques susceptibles d'être affectés par les effets physiques du changement climatique ou par les conséquences socioéconomiques des mesures d'intervention. Une question connexe concerne les besoins d'adaptation et les modalités de leur financement.

Le GIEC prévoit que le changement climatique entraînera une diminution de près de 50 pour cent de la productivité de l'agriculture pluviale dans certaines parties du monde, essentiellement dans les pays en développement. On s'attend à ce que le tourisme, secteur économique essentiel dans de nombreux petits États insulaires et en développement, souffre, d'une part, du changement climatique et, d'autre part, des mesures d'intervention telles que la réglementation des émissions liées aux transports maritimes et aériens internationaux. Cela entraînera probablement une réduction de l'emploi dans le secteur du tourisme et une diminution de sa contribution au PIB.



Enfin, certains pays en développement se sont trouvés pris dans la polémique sur l'étiquetage du bilan carbone de certains produits agricoles ou sur ce qu'il est convenu d'appeler le «kilométrage des produits alimentaires», c'est-à-dire leur étiquetage sur la base du transport aérien, qui impose un coût économique aux producteurs des pays pauvres. Or ces pays sont précisément ceux qui contribuent le moins au problème, comme l'a reconnu la convention sur le climat, et qui sont pratiquement exemptés de toute réduction obligatoire des émissions.

Telles sont les préoccupations exprimées par les pays en développement dans les négociations sur le climat, préoccupations mises en relief dans leurs évaluations des besoins technologiques et qui peuvent figurer dans leurs programmes d'action nationaux pour l'adaptation. La recherche de réponses appropriées à ces questions dans le cadre du système commercial et la définition de mécanismes d'ajustement qui aideraient les économies à s'adapter aux effets physiques et socioéconomiques du changement climatique seront probablement des priorités majeures pour obtenir l'engagement positif des pays en développement dans la préparation de Copenhague.

M. Kamal a indiqué que les 16 prochains mois seraient déterminants pour élaborer un consensus mondial en vue d'un nouvel accord sur le climat. L'architecture économique de cet accord, qui pourrait avoir des incidences importantes sur les marchés mondiaux, est absolument essentielle.

(b) Tim Brightbill (au nom de M. Charles Verrill), Associé, Wiley Rein LLP

Analyse de la compatibilité des limites maximales d'émission de carbone applicables aux produits nationaux et importés avec l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce

Les émissions de gaz à effet de serre sont un problème mondial. Tout pays cherchant à limiter les émissions de ses industries, doit veiller à ce qu'elles ne soient pas désavantagées sur les marchés mondiaux et nationaux où elles sont exposées à la concurrence de producteurs qui n'ont pas à supporter le coût de la réduction des émissions.

Une approche envisagée aux États-Unis consisterait à adopter des règlements techniques limitant l'intensité carbone des produits de base, comme le ciment, l'aluminium, l'acier, etc., vendus aux États-Unis. Les produits nationaux et importés dépassant la limite réglementaire ne pourraient pas être vendus aux États-Unis, sauf en vertu d'exceptions qui seraient accordées sur la base du traitement national. Cette réglementation technique serait fondée sur la quantité d'équivalent carbone émise dans la production d'une unité du produit, par exemple une tonne d'acier. Elle fixerait une limite numérique pour l'intensité carbone et des limites distinctes pour différents produits et types de fabrication et elle exigerait des moyens de mesure vérifiables mais pourrait autoriser la mise en conformité sur la base d'une moyenne au niveau de

l'entreprise et elle deviendrait plus stricte au fil du temps pour encourager les nouvelles technologies. Cependant, il n'y aurait aucune obligation d'adopter des technologies particulières.

M. Brightbill a présenté une analyse de la validité d'une telle réglementation dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (OTC). Le préambule de l'Accord reconnaît que «rien ne saurait empêcher un pays de prendre les mesures ... nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, à la préservation des végétaux [ou] à la protection de l'environnement ... aux niveaux qu'il considère appropriés». En outre, l'article 2.2 de l'Accord inclut parmi les objectifs légitimes des règlements techniques «la protection de la santé ou de la sécurité des personnes ... ou la protection de l'environnement».

L'intervenant a examiné si une limite maximale pour les émissions de carbone constituerait un «règlement technique» tel que défini à l'Annexe 1.1 de l'Accord OTC, compte tenu de la déclaration de l'Organe d'appel, selon laquelle les caractéristiques susceptibles d'être réglementées ne se limitent pas aux «qualités intrinsèques du produit lui-même». Il a mentionné aussi la prescription de l'Accord OTC selon laquelle un règlement technique ne doit pas être appliqué de manière à créer des obstacles non nécessaires au commerce. Enfin, il a évalué l'application de l'article III du GATT aux mesures qui peuvent être considérées comme des règlements techniques.

(c) Julia Reinaud, Analyste de politique économique, Efficacité énergétique et environnement, Agence internationale de l'énergie

Problèmes liés à la fuite de carbone et aux ajustements à la frontière

Pour les décideurs, l'application de contraintes inégales en matière de gaz à effet de serre pose un problème majeur, celui de la fuite de carbone (c'est-à-dire l'augmentation des émissions en dehors d'une région sous l'effet direct de la politique de limitation des émissions dans le pays ou la région par un plafonnement ou une taxe). La fuite de carbone signifie que la politique nationale visant à atténuer les effets du changement climatique est moins efficace et plus coûteuse pour ce qui est de la réduction des émissions. Face à ce problème, il s'agit d'améliorer l'efficacité environnementale, et non la politique industrielle.

Les modifications des courants d'échanges et des décisions d'investissement dues à l'inégalité des contraintes en matière d'émissions de carbone seraient les principaux indicateurs de la fuite de carbone. Toutefois, les moteurs de l'investissement sont multiples et les secteurs où ces contraintes existent n'opèrent pas en vase clos. La politique en matière d'émissions de carbone n'est qu'un élément de la situation globale de l'industrie. Pour prouver l'existence d'une fuite de carbone, il faut définir le scénario inverse (c'est-à-dire ce qui se serait passé en l'absence de contrainte climatique). Le ralentissement du marché des produits de base en plein



essor accélérerait à coup sûr les fermetures, mais on n'attribuerait certainement pas ce phénomène à la politique climatique.

Quelle est l'importance du problème de la fuite de carbone pour les secteurs à forte émission qui sont exposés au commerce? Premièrement, la perte de compétitivité et la fuite de carbone en présence de politiques climatiques inégales sont des risques limités à quelques secteurs (et sous-secteurs) industriels. Deuxièmement, les gouvernements ne devraient pas spéculer sur le risque de fuite pour les différents secteurs, mais ils devraient stimuler les effets et surveiller des indicateurs précis. Le système d'échange de quotas d'émissions de l'UE n'a pas entraîné, jusqu'à présent, de fuite de carbone observable dans les secteurs étudiés ici (acier, ciment et aluminium primaire). Certains facteurs liés à la conception du système et d'autres circonstances expliquent en partie cette situation. Or, les modèles théoriques prédisaient des taux de fuite élevés pour certains de ces secteurs.

Si les gouvernements choisissent d'aider les secteurs manufacturiers à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre tout en évitant la fuite de carbone, ils doivent fixer un objectif quantitatif pour justifier l'utilisation d'une mesure spécifique et déterminer son degré d'application dans chaque secteur. Cela éviterait d'utiliser la politique en matière de CO₂ comme un moyen (coûteux) de soutien à l'industrie. Au-delà de l'expérience du système d'échange de quotas de l'UE, on ne dispose pas encore d'une telle évaluation. Là encore, une analyse contrefactuelle pourrait éviter de surindemniser un secteur pour ses efforts de réduction des émissions.

La certitude en matière d'investissement est certes indispensable, mais ces mesures doivent être aussi souples que possible pour ne pas pérenniser des politiques peu efficaces et ne pas avoir à fournir une assistance continue. Elles doivent aussi être transitoires au cas où un gouvernement déciderait d'utiliser des mesures sans analyse empirique suffisante de la fuite de carbone attendue dans un secteur.

Une politique climatique ambitieuse implique une modification de la compétitivité relative des secteurs et suppose que l'on encourage les innovations à faible intensité de carbone et que l'on se prépare à de nouvelles règles du jeu. Sans suggérer une compensation inutile du coût de la politique climatique ou des mesures commerciales, pour élaborer la politique appropriée, il faut trouver un équilibre entre la nécessité d'éviter la fuite de carbone, le besoin de fournir des incitations à long terme aux secteurs nationaux pour la mise au point des méthodes de production émettant peu de CO₂ et la nécessité de définir des objectifs de réduction à long terme.

Ce faisant, selon Mme Reinaud, les gouvernements établiront la faisabilité d'une économie à faible intensité de carbone et donneront l'avantage du précurseur aux entreprises qui seront les premières à développer des technologies à faibles émissions.

(d) S.E. M. l'Ambassadeur Servansing, Représentant permanent de Maurice auprès de l'OMC

Quelle peut être la réaction de l'OMC face au changement climatique

M. Servansing a d'abord indiqué que la plupart des États insulaires, tels que Maurice, subiront à coup sûr les effets du changement climatique. Les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) dépendent en grande partie de l'agriculture, de la pêche et du tourisme, secteurs qui souffriront du changement climatique. Il faut un cadre politique général au niveau mondial pour orienter les politiques commerciales dans le débat sur le changement climatique. L'intervenant a émis l'espoir qu'un tel cadre politique serait défini pendant la préparation d'un accord sur le changement climatique à Copenhague à la fin de 2009.

Les liens entre le changement climatique et le système commercial mondial sont de plus en plus évidents; aussi faut-il que ce dernier intègre plus complètement dans les politiques commerciales les effets externes négatifs du changement climatique afin d'aboutir à une situation gagnante-gagnante pour l'environnement et pour le commerce.

Le «développement durable» est certes mentionné dans le préambule de l'Accord sur l'OMC comme l'un des objectifs fondamentaux de l'OMC. Toutefois, les règles de l'OMC ne portent pas spécifiquement sur le changement climatique ou l'environnement. L'un des résultats que l'on puisse envisager réside dans les négociations en cours dans le cadre du PDD, le paragraphe 31 iii) de la Déclaration ministérielle de Doha demandant «la réduction ou, selon qu'il sera approprié, l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux».

Toutefois, la Session extraordinaire du Comité du commerce et de l'environnement n'a guère progressé sur la question de la libéralisation des biens environnementaux et le Groupe de négociation sur les services n'a pas non plus beaucoup avancé sur celle des services environnementaux. Il y a à cela de nombreuses raisons. La principale difficulté réside dans le fait que le mandat de Doha n'a jamais précisé ou défini les biens ou services environnementaux. De ce fait, les travaux des groupes de négociation sont enlisés dans d'insolubles problèmes de définition qui ont amené certains Membres à proposer une approche fondée sur des listes qui feraient l'objet d'une libéralisation. Cette approche est elle-même contestée car on se demande si l'on considérerait seulement l'usage final à des fins environnementales ou si l'on inclurait les produits à «double usage». D'autres ont proposé une approche par projet, dans le cadre de laquelle les biens et les services utilisés dans le cadre d'un projet environnemental seraient libéralisés pendant la durée du projet. Mais certains Membres ont mis en question la prévisibilité et la certitude qu'une telle approche apporterait aux investisseurs. Les négociations sur les services dans le cadre de la Session extraordinaire du Conseil du commerce des services ne font guère de progrès non plus en raison de la singularité de ces négociations qui sont fondées sur «des demandes et des offres» et sur des négociations plurilatérales. En outre, il subsiste de nombreuses questions controversées concernant la classification des services environnementaux qui doivent être clarifiées.



Les négociations sur les biens et services environnementaux à l'OMC sont à la fois complexes et controversées. Elles font partie de l'engagement unique et leur sort est lié à l'aboutissement du Cycle de Doha, dont l'issue est incertaine après l'échec de juillet. Les Membres ne prendront pas d'engagements sérieux concernant les biens et services environnementaux tant que les modalités relatives à l'accès aux marchés pour les produits agricoles et pour les produits non agricoles (AMNA) ne seront pas établies. D'où l'adoption d'une tactique attentiste.

Par ailleurs, les pays en développement éprouvent une grande suspicion à l'égard des négociations sur les biens et services environnementaux, qu'ils considèrent comme un moyen, pour les pays développés, de libéraliser les biens et les services pour lesquels ils ont un avantage compétitif. La dernière liste de l'UE et des États-Unis renforce cette perception. Les problèmes de capacité des pays en développement en général n'empêchent pas la plupart d'entre eux de participer activement à ces négociations ni de comprendre pleinement leur complexité technique. Or, seuls quelques pays en développement ont participé aux négociations sur les biens et services environnementaux.

Pourtant ces négociations ont des implications importantes pour les pays en développement, en raison des dispositions relatives au traitement spécial et différencié qui doivent étayer toute nouvelle obligation et de l'asymétrie de la libéralisation en faveur des biens et services environnementaux qui répondent à leurs intérêts en matière de développement. L'accent mis par certains pays en développement sur les biocarburants et le bioéthanol en est un exemple.

Il y a encore un autre domaine où une action de l'OMC est pertinente. Le Comité OTC est une enceinte importante pour examiner les règlements et mesures techniques adoptés par les Membres pour faire face au changement climatique. Il incombe à l'OMC de veiller à ce que les règlements, les normes techniques et les systèmes d'étiquetage ne constituent pas des obstacles non nécessaires au libre-échange et le Comité OTC doit veiller à la transparence des initiatives prises dans ce domaine par les Membres. Au cours de l'élaboration d'un accord international sur le changement climatique, les questions relatives aux normes de produit, à l'écoétiquetage, à l'efficacité énergétique, aux plafonds d'émissions, etc., prendront une importance croissante. Il faudra établir un équilibre entre la nécessité d'éviter les obstacles au commerce et celle de faire respecter les principes convenus sur le plan international concernant le changement climatique. Cela pourrait être un sujet de controverse supplémentaire.

La question des subventions est un autre domaine dans lequel l'OMC pourrait avoir à intervenir. Les subventions accordées pour les technologies destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre ne devraient pas donner lieu à une action, mais celles qui concernent les combustibles fossiles devraient être supprimées. Les questions de propriété intellectuelle et de transfert de technologie doivent aussi

être traitées dans le système commercial multilatéral pour encourager l'utilisation d'équipements respectueux du climat.

Ainsi, l'OMC peut contribuer d'une certaine manière au débat sur le changement climatique, mais elle ne peut être qu'un élément de l'architecture globale qu'il faut mettre en place pour assurer la cohérence et guider l'élaboration d'autres instruments multilatéraux à venir. Le problème est que le changement climatique est une question incontournable mais qui ne fait pas l'objet d'un cadre politique approprié au niveau mondial. Une approche globale consensuelle est indispensable si l'on veut éviter l'unilatéralisme, les situations conflictuelles et l'adoption de politiques adaptées aux seuls besoins nationaux.

2. Questions et observations de l'assistance

L'assistance a exprimé des doutes au sujet de l'exposé de M. Brightbill. Une intervenante a dit que l'intensité carbone concernait le processus de production d'un produit et non le produit lui-même. Elle a exprimé des doutes sur la compatibilité de l'intensité carbone avec les règles de l'OMC. Un autre intervenant a demandé à M. l'Ambassadeur Servansing s'il considérait les services environnementaux comme un domaine où les progrès sont plus rapides que pour les biens environnementaux. M. Servansing a répondu qu'il y avait eu un signal positif sur cette question au cours de la miniconférence ministérielle de juillet.

3. Conclusions et voie à suivre

M. Ricardo Meléndez-Ortiz, Directeur du CICDD, qui présidait la séance, a conclu en reprenant ce que M. Moustapha Kamal Gueye avait dit précédemment. Alors que la communauté internationale s'achemine vers des négociations sur le climat en décembre 2009 à Copenhague, où l'on devrait forger un nouvel accord mondial sur le changement climatique, trois types de préoccupations d'ordre économique et commercial sont susceptibles d'influencer le processus et le résultat des négociations: les incitations pour encourager la participation des pays en développement, la fuite de carbone et la compétitivité dans les pays industrialisés, et les préoccupations des pays en développement en matière de commerce et de développement. Si l'OMC n'apporte pas de réponse aux aspects commerciaux du changement climatique, il ne sera pas impossible de faire émerger des initiatives au niveau régional ou dans les négociations dans le cadre de la CCNUCC. Les questions relatives au commerce et au changement climatique peuvent être abordées dans d'autres instances; elles ne sont pas le monopole de l'OMC. Le domaine du commerce et du changement climatique est vaste et offre de multiples possibilités de coopération internationale. Plus on débattrait de ces questions, mieux ce sera.



Conséquences d'un échec du Cycle de Doha



Modérateurs

M. Dirk Vantyghem – Directeur des affaires internationales, Eurochambres

M. Stuart Newman – Conseiller juridique, Association du commerce extérieur (FTA)

Intervenants

M. Jacques H.J. Bourgeois – Professeur au Collège d'Europe (Bruges)

M. Munir Ahmed – Secrétaire général, Bureau international des textiles et des vêtements (BITV)

M. Stefano Mingaia – Directeur, Fan Gioielli SPA

M. Elmer Schialer – Représentant permanent adjoint, Mission permanente du Pérou auprès de l'ONU et des autres organisations internationales à Genève

Débat organisé par

Eurochambres et FTA

Rapport rédigé par

Eurochambres et FTA

Jeudi 25 septembre 2008 – 9 heures-11 heures



Résumé

Dans les deux dernières semaines de juillet, tout a été fait, à Genève, pour tenter de trouver un accord dans le cadre du Cycle de négociations commerciales multilatérales au titre du Programme de Doha pour le développement (PDD). Les négociateurs n'ont malheureusement pas pu parvenir à un consensus et aucun accord n'a été possible. Quelles seront les conséquences de cet échec?

Les participants ont examiné les conséquences macro-économiques que l'échec du Cycle de Doha pourrait avoir sur le programme relatif au commerce mondial et sur l'acquis existant du GATT/de l'OMC. Les experts ont également examiné les avantages et les inconvénients de l'approche multilatérale dans l'élaboration de règles mondiales et ont tenté de définir ce qui pourrait être amélioré dans cette approche. Ils ont analysé les incidences microéconomiques de l'échec du PDD en s'appuyant sur les expériences concrètes et pratiques de leurs entreprises. Les modérateurs étaient Dirk Vantighem, Directeur des affaires internationales à EUROCHAMBRES et Stuart Newman, Conseiller juridique à la FTA.

1. Exposés des experts

(a) Jacques Bourgeois, Professeur, Collège d'Europe (Bruges)

M. Bourgeois a fait part de ses réflexions sur quatre sujets plus ou moins liés entre eux: i) «Le crépuscule des dieux»; ii) l'échec du Cycle de Doha, signifierait-il la fin de l'OMC?; iii) les besoins qui existaient lors du lancement du Cycle de Doha n'ont pas disparu; et iv) les accords commerciaux régionaux (ACR) sont-ils une solution?

i) Quand on parle du Cycle de Doha pour le développement, on peut dire que «le patient est en soins intensifs», mais il serait prématuré de faire un bilan post-mortem. De l'avis de l'intervenant, il n'était pas impossible que le Cycle ait une issue plus ou moins heureuse d'ici à 2010-2011, car d'ici là, deux participants très importants auront connu de profonds changements (nouveau Président américain et nouvelle Commission). Mais Cancún a changé l'ambition du Cycle de Doha en l'affaiblissant encore.

Certains observateurs ont dit que l'accord actuellement proposé ne faisait que prolonger le statu quo, ce qui ne serait peut-être pas une mauvaise chose. Par exemple, au titre de l'article 6 de l'actuel Accord antidumping, il y a eu des différends relatifs à la méthode de réduction à zéro pour calculer les droits car cela augmente la marge de dumping. L'Organe d'appel a dit que la réduction à zéro n'était pas compatible avec l'Accord antidumping. Le tout dernier texte, qui propose un amendement de cette règle, contient une clause qui permettrait la réduction à zéro. C'est pourquoi la confirmation du statu quo pourrait être une bonne chose.

ii) Les règles en vigueur continueraient de s'appliquer et l'Organisation resterait en place. Le système de règlement des différends continuerait de fonctionner avec la multiplication des demandes de protection. L'Organisation continuerait donc de fonctionner mais dans des conditions difficiles.

iii) Les besoins qui existaient lors du lancement du Cycle de Doha subsistent. L'incidence des obstacles non tarifaires (ONT) est bien réelle et l'OMC est victime de son propre succès. L'incidence des ONT s'accroît parce que les obstacles traditionnels au commerce ont été considérablement réduits grâce à l'OMC et, dans la réalité, les obstacles au commerce sont maintenant différentes normes qui constituent des règlements techniques.

L'incapacité institutionnelle de la branche politique de l'OMC d'aborder les questions hors du cadre des négociations commerciales multilatérales persiste. Aucune décision importante n'a été prise par la branche politique en dehors des négociations commerciales multilatérales. Plusieurs solutions ont été suggérées, notamment une approche fondée sur «la masse critique» ou une approche à «géométrie variable». Parmi les autres solutions, il y a le «droit doux», élaboré, entre autres, dans divers comités où des solutions peuvent être trouvées sans que cela exige des contreparties dans d'autres domaines. Ces comités ont établi des lignes directrices pour aborder les problèmes et proposer des solutions.

iv) Quant aux ACR, on ne peut pas reprocher à certains Membres d'essayer de régler au niveau bilatéral certaines questions qui ont été retirées du programme du Cycle de Doha. Cependant, il n'est pas certain que le programme très vaste prévu dans les ACR (dont certains ressemblent à des arbres de Noël) soit applicable. Il faut analyser les petits caractères. M. Bourgeois a analysé 30 ACR du point de vue des règles régissant la concurrence et les marchés publics. Presque tous les ACR contenant des règles sur la concurrence excluaient celles-ci du processus de règlement des différends prévu dans l'accord.

Même lorsque les ACR sont réussis, leur ratification peut être difficile (cela a été le cas pour plusieurs ACR aux États-Unis). En outre, les coûts de transaction sont trop élevés pour certaines entreprises. Les ACR ne sont donc pas la solution.

(b) Munir Ahmed, Secrétaire général, Bureau international des textiles et des vêtements (BITV)

Les conséquences d'un échec du Cycle de Doha seraient nombreuses et de grande portée. Les problèmes actuels des marchés financiers prouvent bien que la situation peut changer radicalement en l'absence de réglementation multilatérale.

Les négociations du Cycle de Doha visent en définitive à établir des règlements régissant le commerce, notamment les mesures antidumping, les subventions à l'agriculture et les



droits applicables aux produits industriels. Elles sont essentielles pour faciliter le commerce international.

La première conséquence d'un échec du Cycle serait l'impossibilité de mettre en place ces règlements dans de nombreux domaines du commerce: l'agriculture, les produits non agricoles, les mesures antidumping et les services. De plus, cela affaiblirait les règlements existants. Le système de règlement des différends est un exemple qui différencie l'Accord sur l'OMC de la plupart des autres accords. Supposons que les plaintes contre les subventions agricoles se multiplient en l'absence d'accord sur l'agriculture dans le Cycle de Doha. On peut imaginer les tensions politiques que cela susciterait et combien il serait difficile pour certains des principaux Membres de l'OMC de résister aux pressions politiques au niveau national. Le système de règlement des différends serait mis à rude épreuve.

Deuxièmement, un échec du Cycle de Doha serait une occasion manquée d'accroître et d'améliorer l'accès aux marchés et de rétablir la justice dans le système. Un succès permettrait véritablement de profiter des avantages résultant de l'accès aux marchés. Des études montrent ce que cet accès signifierait mais elles ne sont pas toujours fiables, comme ce fut le cas des études prédisant l'élimination des contingents pour les textiles dans le cadre de l'AMF. Le BITV a établi des statistiques dont il est sûr. Les droits de douane sur les textiles et les vêtements dans les pays en développement sont relativement élevés. D'après les calculs du BITV, si l'on considère seulement 29 lignes tarifaires pour le marché américain, on réaliserait une économie de droits de douane de 36 milliards de dollars EU pendant la période de mise en œuvre proposée. Après la période de mise en œuvre, cette économie serait d'environ 6 milliards de dollars EU par an. Dans l'UE, elle serait plus faible, car les droits de douane y sont actuellement moins élevés. En outre, le fait que les pays en développement abaissent leurs droits de douane, selon la formule suisse actuelle, serait sans précédent (par exemple, les droits de 50 pour cent seraient réduits et consolidés à 17 pour cent).

Les règles de l'OMC n'ont pas permis d'éliminer certaines injustices flagrantes (les subventions au coton, par exemple, compromettent depuis des décennies les perspectives de croissance et de développement des pays en développement, au point que l'examen de cette question s'est imposé comme un impératif moral). C'est là que l'on verra vraiment si le système se soucie de justice et peut la rétablir. Par ailleurs, l'échec du Cycle de Doha ferait perdre aux pays les moins avancés l'accès en franchise de droits.

Il impliquerait aussi la disparition des mécanismes destinés à faciliter les échanges.

Un échec du Cycle de Doha signifierait, premièrement, que l'on a manqué une occasion unique et, deuxièmement, que le système fondé sur des règles serait exposé à de graves tensions.

(c) Stefano Mingaia, Directeur, Fani Gioielli SPA

M. Mingaia était préoccupé à l'idée de venir au Forum parce que, comme chacun sait, les activités de l'OMC et le Cycle de Doha concernent des sujets d'importance mondiale tels que l'agriculture, les matières premières, les services et le climat, des sujets dont dépend la survie de la planète, des pays et des populations. Alors, à première vue, on pourrait penser que la bijouterie n'a rien à voir avec tout cela; quoi de plus superflu en effet qu'un bijou, symbole même du luxe et non de la nécessité. Néanmoins, d'après lui, plus de 11 500 entreprises fabriquent des bijoux en Italie et dépendent à 99,9 pour cent des exportations. Donc, de ce point de vue toute question relative au commerce international intéresse l'économie italienne. Sa propre entreprise, par exemple, exporte 60 pour cent de sa production, principalement vers la Russie, l'Espagne et les Émirats.

À son avis, il y a deux grands problèmes qui pourraient être abordés dans les négociations du Cycle de Doha: les droits de douane et la contrefaçon. D'après une étude du GFMS (Gold Fields Mineral Services), premier cabinet de conseil du monde en métaux précieux, les droits de douane privent le secteur de la bijouterie de l'UE de 60 pour cent de ses clients potentiels. Des droits élevés pèsent sur les exportations vers d'autres pays, alors que les produits exportés par ces pays dans l'UE sont soumis à des droits très bas. Le Brésil applique des droits d'importation de 18 pour cent, la Chine de 20 pour cent, 35 pour cent et 47 pour cent, l'Inde de 12,5 pour cent, la Russie et la Thaïlande de 20 pour cent et les États-Unis de 5,8 pour cent, tandis que l'UE applique des droits d'importation de 2,5 pour cent seulement. Le manque de réciprocité est manifeste. L'échec du PDD ferait disparaître tout espoir d'abaisser ces droits. Fani Gioielli savait que les progrès seraient lents, mais avant, il y avait une lumière à l'horizon; maintenant la lumière s'est éteinte.

S'agissant de la contrefaçon, un accord multilatéral sur les droits de propriété intellectuelle (DPI) aurait des conséquences très importantes. La plupart des entreprises italiennes étaient des PME, qui n'avaient pas les moyens de payer pour les différentes mesures de protection des DPI prévues dans chaque pays. Il est donc très important de pouvoir conclure des accords mondialement acceptés sur la protection des DPI. Un échec sur un point aussi important des négociations de Doha marquerait la fin d'un autre espoir.

L'échec du PDD n'entraînerait pas une augmentation du coût des matières premières (or, argent, platine, par exemple), celles-ci n'étant soumises à aucun droit de douane dans presque tous les pays, ni des coûts d'importation puisque les bijoux sont presque tous fabriqués en Italie. Toutefois, si l'élimination des obstacles au commerce venait à s'arrêter, les fabricants de bijoux seraient moins compétitifs sur les marchés mondiaux. Par exemple, le marché américain n'est plus un débouché important pour l'entreprise Gioielli. Les fabricants espéraient que le droit de 5,8 pour cent serait ramené à 3,3 pour cent, mais, si le PDD échoue, ce scénario est moins plausible. Ces droits ont une incidence de plus de 40 pour cent sur les marges bénéficiaires brutes.



Le Cycle de Doha pourrait promouvoir des procédés de fabrication plus équitables, c'est-à-dire respectueux de l'environnement et des conditions de travail. Il pourrait aussi encourager à acheter des originaux plutôt que des copies. Et il pourrait simplifier et réduire le coût de la protection des DPI. S'agissant des droits de douane et des obstacles tarifaires, il serait bon de déterminer si un accord mondial ou des règles très largement acceptées pourraient être utiles pour maintenir des marchés étrangers qui sont actuellement hors de notre portée. Enfin, il faudrait essayer de redéfinir l'expression «pays en développement», car certains de ces pays sont maintenant bien développés.

(d) Elmer Schialer, Représentant permanent adjoint, Mission permanente du Pérou auprès de l'ONU et des autres organisations internationales à Genève

M. Schialer a commencé par souligner que ses opinions n'étaient pas nécessairement celles du gouvernement péruvien, même si elles n'étaient pas très différentes. Le modèle actuel prédit une stabilisation de la production conduisant à la croissance économique. Par conséquent, les distorsions des échanges ou les obstacles au libre commerce nuisent à la croissance. Le problème est que ce modèle néoclassique repose sur des hypothèses qui ne se vérifient pratiquement jamais dans le monde réel, comme la concurrence parfaite, la mobilité parfaite des facteurs et les rendements d'échelle constants.

Les données empiriques contredisent la thèse selon laquelle l'ouverture commerciale est synonyme de croissance économique. N'importe quel modèle déforme un peu la réalité. De plus, les modèles utilisés sont extrêmement complexes. Les données ne cessent de changer car elles sont très dynamiques. On s'accorde cependant à reconnaître qu'il existe une corrélation positive entre la croissance économique et l'ouverture commerciale, mais cela ne doit pas être interprété de manière simpliste car le monde réel est trop complexe.

Pour les décideurs, il s'agit de savoir, par exemple, à quel moment procéder à l'ouverture, de quelle façon, à quelle vitesse, dans quels secteurs en premier, etc. pour voir si le mariage va marcher.

Plusieurs études montrent l'incidence d'une libéralisation totale, mais les chiffres varient. Dans un scénario plausible pour le Cycle Doha, l'impact annuel d'un accroissement unique de la production mondiale a été chiffré tantôt à 151 milliards de dollars EU, tantôt à 43 milliards de dollars EU (80 milliards si les services sont pris en compte), tantôt entre 40 et 60 milliards de dollars EU. Ces chiffres doivent être interprétés en tenant compte du fait que les États-Unis envisagent de subventionner leurs agriculteurs à hauteur de 300 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années.

En outre, il faut savoir que les gains résultant de la libéralisation représenteraient entre 0,1 et 0,3 pour cent du PIB

mondial de 2007, évalué à 55 000 milliards de dollars EU. De plus, ces gains seraient répartis de manière inégale à l'intérieur des pays et entre eux, ainsi qu'entre les pays développés et les pays en développement. Il a été suggéré que le monde développé aurait un avantage de 3 pour 1. Cela s'expliquerait en partie par la très forte réduction des niveaux de protection du secteur agricole dans les pays à revenu élevé. De plus, la réduction du soutien interne dans les pays très industrialisés entraînerait une hausse des prix de certains produits.

Des études montrent que les grands pays en développement (Brésil, Chine, Inde, mais aussi Argentine et Viet Nam) seraient les principaux bénéficiaires de la libéralisation du commerce. L'essentiel des gains résultant de la libéralisation irait au monde en développement, et ces pays verraient leur PIB augmenter d'environ 0,5 pour cent (contre 0,23 pour cent pour le monde développé). La libéralisation du commerce des produits industriels et des produits de la pêche aura lieu dans les pays en développement.

Le Pérou, par exemple, est une toute petite économie, dont le PIB était de 100 millions de dollars EU en 2000, dont les flux commerciaux totaux s'élevaient à environ 46 milliards de dollars EU et qui compte 28 millions d'habitants avec un revenu par habitant de 3 400 dollars EU par an. Toutefois, le PIB du Pérou a augmenté de 4,7 pour cent par an au cours des neuf dernières années, et l'an dernier, il a même progressé de 9 pour cent. Ces résultats s'expliquent en partie par l'adoption, au début des années 90, de politiques d'ouverture du commerce et de l'investissement. Il a été démontré que, dans le cas particulier du Pérou, la croissance du PIB, dans le cadre de Doha, pourrait atteindre 13,99 pour cent, ce qui serait beaucoup plus que dans le cadre de n'importe quel scénario partiel, bilatéral ou régional.

Non seulement le succès du Cycle de Doha aurait une grande influence sur la crédibilité du système multilatéral et de l'institution qu'il a créée, en particulier l'Organe de règlement des différends, mais encore il ouvrirait la voie à toutes les négociations en suspens, par exemple sur les DPI et l'agriculture. Un échec créerait de terribles problèmes. Pour réussir, il faudra une grande volonté politique et beaucoup de ténacité.

2. Questions et observations de l'assistance

Il a été demandé tout d'abord ce que pourraient faire les entreprises pour éviter un échec. La réponse a été que les entreprises semblaient absentes des négociations multilatérales alors qu'elles avaient un pouvoir juridique et opérationnel. Le plus souvent, elles gardaient un profil bas dans les négociations. Par exemple, dans les pourparlers de juillet, l'Italie semblait faire barrage à un accord à cause de l'agriculture.

Toutefois, les entreprises jouent bel et bien un rôle dans les négociations, mais plutôt dans les préparatifs des



délégations. Les sociétés multinationales essaient d'obtenir des positions communes entre différentes délégations (par exemple le dialogue entre entreprises de l'UE et des États-Unis). Toutefois, les entreprises n'ont pas la même base que les délégations; elles ne peuvent pas attendre pendant des années la conclusion des négociations; aussi adaptent-elles leurs politiques en fonction de l'évolution de la situation.

Un représentant des milieux d'affaires a dit très clairement que les entreprises prenaient le Cycle de Doha très au sérieux et avaient fait tout ce qu'il fallait pour que celui-ci aboutisse.

Comment tenir compte des sensibilités de tous les pays?

Un participant s'est déclaré déçu par les chiffres présentés pour illustrer les avantages potentiels d'un accord dans le cadre du PDD. Selon lui, pour le seul secteur des services, les avantages pourraient se chiffrer à 150 milliards de dollars EU par an. Il était un petit peu déçu de voir que l'on n'évoquait guère le risque de montée du protectionnisme en cas d'échec du Cycle de Doha.

Il a été reconnu que la contrefaçon était un problème pour de nombreuses entreprises. La conception, la créativité et l'innovation ont une grande importance non seulement dans le secteur de la bijouterie, mais aussi dans celui des vêtements et de la confection. Cela tient peut-être au fait que l'originalité est la seule chose qui soit ajoutée au produit et qui augmente sa valeur. La protection des droits de propriété intellectuelle (DPI) est très difficile. Il existe dans l'UE un système d'enregistrement des dessins mais, dans beaucoup de pays, on attache peu d'importance à cette question, et de ce fait les entreprises doivent dépenser beaucoup d'argent pour obtenir une protection dans d'autres pays, tels que les États-Unis. Il est très difficile pour les entreprises privées d'avoir accès à certaines règles qui leur seraient fort utiles.

Un échec du Cycle de Doha aurait des conséquences dans de nombreux domaines, en particulier en raison des occasions manquées. La situation est beaucoup plus compliquée actuellement que pendant le Cycle d'Uruguay et, partant, les difficultés sont beaucoup plus grandes. Sans Doha, la vie

suivra son cours, mais ne sera pas aussi "intéressante" que si le Cycle aboutissait.

3. Conclusions et voie à suivre

De l'avis des organisateurs, le débat a pleinement atteint ses objectifs. Il était clair pour tous les experts qu'un échec du Cycle de Doha aurait des répercussions graves et profondes. La libéralisation des échanges est nécessaire pour assurer la croissance économique, et les pays en développement en particulier ont besoin des avantages du Cycle de Doha pour prendre de l'importance.

Les accords commerciaux bilatéraux et régionaux sont une solution possible, mais leur multiplicité complique les échanges et les rend plus coûteux, en particulier dans le domaine des règles d'origine et au niveau des petites et moyennes entreprises. La solution multilatérale est donc de loin préférable.

Cependant, on ne sait pas très bien quels avantages découleraient de la conclusion réussie du Cycle de Doha. En outre, il est difficile de chiffrer le succès, vu que les études réalisées arrivent à des conclusions différentes.

Toutes les entreprises, grandes et petites, sont concernées, mais il semblerait que les entreprises les plus grandes trouvent des moyens de faire face au retard prolongé des négociations, alors que les plus petites ne parviennent pas à participer au processus ou à l'influencer de manière adéquate.

Pour conclure, deux choses sont extrêmement claires. Premièrement, les négociations multilatérales doivent se poursuivre et doivent aboutir, car un échec entraverait tout progrès dans des domaines comme la protection des droits de propriété intellectuelle et l'amélioration du régime applicable à l'agriculture, sans compter que le processus de règlement des différends pourrait être en péril. Deuxièmement, ce sont les pays en développement qui souffriraient le plus d'un échec, et peut-être appartient-il aux pays développés et aux pays en développement les plus avancés de trouver un compromis et d'assurer le succès du Cycle de Doha.



Défis futurs du commerce agroalimentaire



Modérateur

M. Bernd Gruner – Secrétaire général, Comité européen de liaison des commerces agricoles et agroalimentaires (CELCAA)

Intervenants

M. Arne Mielken – Conseiller principal en politique commerciale, Union européenne du commerce du bétail et de la viande (UECBV)

M. Jean-Michel Aspar – Président, COCERAL Indications géographiques

M. Simon Pettinger – Conseiller en commerce international à FRESHFEL Europe – European Fresh Produce

M. José Ramon Fernandez – Secrétaire général, Comité européen des entreprises vins (CEEV)

Débat organisé par

CELCAA et UECBV

Rapport rédigé par

CELCAA

Judi 25 septembre 2008 – 9 heures-11 heures



Résumé

Les échanges internationaux de produits agroalimentaires ont augmenté au cours des dix dernières années, tendance qu'une libéralisation accrue des politiques agricoles ne fera très probablement qu'accroître. Mais l'augmentation des échanges de produits agroalimentaires se heurtera à plusieurs défis dans un avenir proche. Au cours de la séance, quatre groupes de discussion ont débattu des différents défis qui se présentent au système de commerce agroalimentaire multilatéral.

L'augmentation de la demande, conjuguée à une pénurie d'offre due à des récoltes inférieures à la moyenne pendant plusieurs années, a fait chuter les réserves des principaux produits de base agricoles à des niveaux plus bas que jamais et grimper les prix des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Comme ce sont surtout les populations pauvres urbaines et rurales des pays importateurs de produits alimentaires qui souffrent de l'envolée des prix des cultures de base, la question de la sécurité alimentaire mondiale constitue une priorité politique pour la communauté internationale. La demande est stimulée par la croissance démographique mondiale, le changement des modes de consommation dans les pays émergents d'Asie et l'utilisation accrue des produits agricoles comme biocarburants.

Au cours de la séance, on a examiné la question de la sécurité alimentaire mondiale du point de vue d'un produit particulièrement sensible: la viande. D'où viendra la viande à l'avenir et dans quelles conditions sera-t-elle échangée? Quel est le degré d'interdépendance des produits carnés acceptable dans un univers mondialisé? Les questions de sécurité alimentaire devraient-elles être abordées au niveau national ou au niveau mondial?

L'utilisation accrue des produits de base agricoles comme biocarburants a soulevé des débats dans certains États Membres de l'OMC sur les critères de durabilité de la production et du commerce des biocarburants. La prolifération de critères de durabilité différents risquerait d'entraver le commerce des produits de base. Le système commercial multilatéral devrait-il établir des principes harmonisés pour la fixation des critères de durabilité? L'utilisation des aliments de base comme matière première pour les biocarburants devrait-elle être interdite dans le cadre d'une mesure de sauvegarde destinée à prévenir les crises alimentaires? L'établissement d'une liste de biens environnementaux est-il la bonne façon d'aller de l'avant?

Un autre défi résultant de la plus grande facilité des voyages et de l'échange des produits agroalimentaires sera le risque accru d'introduction et de propagation de nouvelles maladies végétales ou animales et d'espèces envahissantes. À mesure que les droits de douane diminuent, les Membres de l'OMC se protègent au moyen de mesures SPS plus complexes et protectionnistes, ainsi que de mesures d'urgence destinées à bloquer le commerce. Les règles SPS de l'OMC sont-elles suffisamment claires et appliquées de la même manière par tous les Membres de l'OMC? Il ne semble pas que ce soit le cas, car les interprétations varient grandement d'un pays à l'autre, ce qui se traduit par des différences notables dans la mise en œuvre des mesures SPS. Et comme l'actuel Cycle de Doha ne semble

pas s'occuper de cette question, on a le sentiment que ces difficultés du commerce agroalimentaire risquent de perdurer.

À l'avenir, le commerce international des produits agricoles transformés à forte valeur ajoutée offre un potentiel de croissance supérieur en valeur à celui des produits agroalimentaires, si l'on considère l'importance de plus en plus grande de la classe moyenne dans les pays émergents et l'extraordinaire potentiel qui s'offre aux pays en développement et aux pays les moins avancés de développer leurs spécificités locales et régionales. La particularité et l'authenticité des produits alimentaires et des boissons à forte valeur ajoutée résident dans le savoir-faire particulier utilisé dans la production agricole et la préparation des aliments et des boissons, qui sont propres à chaque région du monde. Des indications géographiques sont prévues pour les vins et les spiritueux dans l'Accord sur les ADPIC (article 23:4) afin de faciliter leur protection, et la nécessité de mettre en œuvre ces dispositions a été réaffirmée dans la Déclaration ministérielle de Doha de 2001. Le CELCAA a donc examiné la question de savoir si l'établissement et l'application d'un registre multilatéral des indications géographiques pour les aliments et les boissons à forte valeur ajoutée offrent la possibilité de mieux protéger et promouvoir le commerce dans l'intérêt du développement des différentes régions du monde. Le système commercial international parviendra-t-il à protéger comme il convient la propriété intellectuelle?

1. Exposés des experts

Le modérateur, M. Bernd Gruner, Secrétaire général du CELCAA, a indiqué au début de la séance que l'Union européenne était le premier importateur mondial et le second exportateur mondial de produits agroalimentaires. En 2006, la valeur totale de ses exportations agroalimentaires a été de 71,4 milliards d'euros et celle de ses importations de 68,4 milliards d'euros. C'était la première fois, depuis la mise en place de la Politique agricole commune, que l'UE avait une balance commerciale positive. En 2007, sa balance commerciale a été négative, les exportations agroalimentaires s'élevant à 75 milliards d'euros, et les importations à 77,4 milliards d'euros. Les participants ont examiné certains des défis que la communauté internationale devra relever du point de vue des commerçants européens en produits agroalimentaires, en plus des questions faisant actuellement l'objet de négociations multilatérales à l'OMC dans le cadre du PDD.

(a) Arne Mielken, Conseiller principal en politique commerciale – Union européenne du commerce du bétail et de la viande (UECBV)

Défis et perspectives commerciales pour la production de viande dans une économie mondialisée

M. Arne Mielken a indiqué les tendances actuelles et futures du commerce de la viande bovine et les principaux défis rencontrés par l'industrie européenne de la viande, et a fait quelques observations sur la question de la sécurité alimentaire d'un point



de vue européen. L'UECBV représente 16 000 entreprises commerciales et industrielles qui s'occupent des marchés d'animaux vivants, d'abattoirs et d'usines de transformation et de préparation de la viande, ainsi que de l'exportation et de l'importation de viande.

- i) La dépendance à l'égard des importations de viande bovine provenant de pays tiers ira en augmentant

Les projections relatives au commerce de viande bovine montrent clairement que, d'ici à 2013, la consommation de viande bovine augmentera dans l'UE, alors que la production des exploitations européennes diminue, ce qui rendra l'Europe plus dépendante des importations de viande, qui étaient de 300 000 tonnes en 2002 et qui tripleront presque d'ici à 2013.

- ii) Les coûts de production, principal défi pour le secteur européen de la viande

Quels sont les grands défis actuels et futurs qui influent ou influenceront sur les décisions de production ou d'importation dans le secteur européen de la viande? Ce sont sans doute les «coûts de production» du secteur qui détermineront sa compétitivité, sa forme et son existence même. Bien que beaucoup d'autres facteurs entrent en jeu, quatre éléments méritent une attention particulière:

- iii) La sécurité sanitaire des aliments: reconnaître et appliquer des normes élevées dans le monde entier!

La sécurité sanitaire des aliments ne peut pas être assurée du jour au lendemain; elle doit d'abord être mise en place, puis gérée, suivie et contrôlée. L'UE dispose de normes élevées en particulier grâce à la mise en place d'un système complet de traçabilité, de la ferme à la fourchette. Pour assurer un commerce loyal, il est très important que ce niveau de norme élevé soit reconnu au niveau international et que les mêmes exigences s'appliquent aux produits importés dans l'UE.

- iv) Le bien-être des animaux, une responsabilité mondiale – L'alignement sur l'OIE doit être une priorité

En matière de bien-être des animaux, les prescriptions actuelles de l'UE visent à reconnaître que les animaux sont des êtres sensibles, mais il y a de plus en plus de programmes privés en la matière, sur le continent européen, dans le cadre desquels sont délivrés des «certificats privés» (l'initiative GlobalGap, par exemple). Cette tendance, influencée par le secteur du commerce de détail, implique la conduite d'«inspections privées» dans la Communauté où il existe déjà des prescriptions fondées sur des données scientifiques, ce qui augmente finalement les coûts. Selon l'UECBV, il faudrait s'efforcer avant tout d'appliquer des normes ayant un fondement scientifique pour le bien-être des animaux, en tenant compte des travaux de l'OIE visant à créer des conditions uniformes au niveau mondial.

- v) Le transport des animaux: des efforts énormes sont faits mais les coûts de production s'envolent

Pour le transport des animaux, les opérateurs doivent respecter de nombreuses prescriptions concernant notamment l'achat de nouveaux véhicules de transport, les systèmes de navigation obligatoires, la ventilation (voire la climatisation), les abreuvoirs, les mesures de température, la densité des chargements, etc., ce qui entraîne une augmentation considérable des coûts de production.

- vi) Sans importation d'aliments pour animaux, pas d'élevage et pas de compétitivité pour l'industrie européenne de la viande dans l'avenir

En ce qui concerne les aliments pour animaux, on voit que, dans un marché de plus en plus mondialisé, il sera de plus en plus difficile de nourrir le bétail dans l'Union européenne si l'on ne modifie pas les mesures de gestion du risque, qui limitent fortement la présence de plantes transgéniques non encore approuvées par l'UE. Les coûts de production résultant de cette politique de «tolérance zéro» appliquée par l'UE deviennent vite exorbitants, ce qui entraîne une interruption du commerce des aliments pour animaux. Les conséquences sont catastrophiques pour les opérateurs économiques concernés.

Il faut dire que, d'année en année, l'industrie de la viande de l'UE perd des parts de marché non seulement au niveau international mais aussi au niveau européen, en raison de l'augmentation des coûts de production due à la multiplication des normes de production très strictes établies par l'UE dans tous ces domaines.

La viande est un produit de plus en plus mondial, expédié dans tous les pays où il y a de la demande et du pouvoir d'achat. Mais ce commerce s'effectue dans un contexte politique international qui n'est pas tout à fait stable et dans le cadre de législations nationales qui ne sont pas comparables.

La consommation mondiale de viande va plus que doubler pour atteindre près de 500 millions de tonnes par an, alors que les coûts de production en Europe ne cessent d'augmenter de sorte que l'industrie européenne de la viande est de moins en moins compétitive. Avec l'ouverture croissante des marchés, l'UE produira de moins en moins de viande bovine et deviendra de plus en plus tributaire des importations de viande.

(b) Jean-Michel Aspar, Président du COCERAL – Comité du commerce des céréales, aliments du bétail, oléagineux, huile d'olive, huiles et graisses et agrofournitures

La question de la durabilité: le cas particulier des biocarburants

Les exigences de durabilité de la production des matières premières pour les biocarburants pourraient avoir des conséquences importantes pour les filières



d'approvisionnement actuelles du secteur commercial, car les biocarburants de première génération sont principalement fabriqués à partir de produits agricoles de base couramment exportés et importés au niveau mondial pour l'alimentation des hommes et des animaux (céréales, betterave, canne à sucre, oléagineux, soja, tapioca, etc.). L'exigence de traçabilité des produits sur la base de critères de production durable pourrait modifier profondément la nature des produits, qui ne seraient plus des produits en vrac d'origines multiples mais des produits différenciés à identité préservée destinés à des marchés de niche, ce qui aura des effets sur les chaînes d'approvisionnement et sur le coût des produits pour l'utilisateur final.

Le COCERAL, qui représente les associations de négociants en céréales et oléagineux de l'UE, reconnaît que la culture durable des plantes alimentaires et fourragères est une condition préalable pour assurer l'utilisation à long terme des biocarburants et des autres produits agricoles, mais il rappelle que les critères de production durable et les méthodes de calcul des émissions de gaz à effet de serre (GES), de même que les règles de vérification et de contrôle, devraient rester simples, transparents et non discriminatoires et être d'un bon rapport coût-efficacité. Il faudrait éviter d'infliger des pénalités indirectes en cas de changement d'affectation des sols et privilégier plutôt un système de primes pour l'utilisation de terres réhabilitées ou détériorées.

L'harmonisation mondiale (au niveau de l'OMC ou du Codex) des critères de production durable, des méthodes de calcul de la réduction des émissions de GES et des normes est indispensable aussi pour assurer l'adoption et l'application rapides des règles, sans créer des obstacles non nécessaires au commerce et des risques pour les opérateurs concernés. À cette fin, l'utilisation du système de certificats négociables («Book & Claim»), permettant de séparer le document de certification des flux de produits (et évitant ainsi les effets négatifs sur les chaînes d'approvisionnement existantes), serait le meilleur moyen de promouvoir rapidement la production durable de la matière première des biocarburants, en transférant intégralement la prime à l'agriculteur/le producteur (meilleure incitation) et en permettant aux autres parties prenantes d'acheter des «produits durables» à des fins autres que la production de biocarburants.

La Commission européenne et les États membres de l'UE devraient aussi privilégier l'utilisation des mécanismes existants, tels que la Table ronde pour une huile de palme durable (RSPO) ou la Table ronde pour un soja responsable (RTRS), mis en place par toutes les parties concernées (ONG, producteurs, transformateurs, transporteurs, négociants et utilisateurs finals) afin de promouvoir et de développer rapidement des systèmes efficaces de contrôle et de certification.

(c) Simon Pettinger, Conseiller en commerce international – FRESHFEL Europe, association européenne représentant la filière des fruits et légumes frais

Les mesures SPS, un nouvel obstacle au commerce?

Les règles de l'OMC autorisent les pays à adopter des mesures sanitaires et phytosanitaires (mesures SPS) pour protéger la santé des personnes et des animaux et préserver les végétaux au moyen de normes, mais depuis la conclusion de l'Accord SPS dans le cadre du Cycle d'Uruguay, le nombre de mesures SPS a considérablement augmenté et ces mesures sont de plus en plus utilisées pour constituer des obstacles au commerce.

La comparaison des approches adoptées à travers le monde permet de voir comment les mesures SPS peuvent être utilisées pour entraver les échanges. L'Europe a adopté une approche permissive des mesures SPS en établissant des mesures claires qui s'appliquent à la fois aux fournisseurs de l'UE et aux fournisseurs des pays tiers. Cette approche est très différente de celle qui a été adoptée par beaucoup d'autres pays, qui appliquent le principe de l'interdiction générale. Ainsi, chaque mesure SPS libéralise un système généralement fermé et tout ce qui n'est pas expressément permis est interdit.

FRESHFEL a observé que cette asymétrie des politiques commerciales, en particulier dans le domaine des mesures SPS, entraîne des déséquilibres importants dans les flux commerciaux, comme c'est le cas dans le commerce des fruits et légumes frais entre l'UE et la Chine. La Chine exporte chaque année plus de 130 000 tonnes de fruits et légumes frais vers l'UE, alors que l'UE en exporte moins de 1 000 tonnes vers la Chine. Cela tient en partie à la grande difficulté de négocier des protocoles d'exportation et aux mesures SPS extrêmement restrictives qui sont en place. De plus, les protocoles sont très rigides de sorte que les négociants ne peuvent pas répondre à la demande de manière appropriée.

Les normes privées jouent également un rôle important dans la mesure où elles vont plus loin que les législations nationales et soumettent les fournisseurs à des pressions accrues et, en partie, injustifiées. Il faut rétablir la crédibilité des règles gouvernementales et des règles de l'OMC pour mettre fin à la multiplication de ces normes privées onéreuses, qu'il est encore difficile de contrôler et de réglementer.

Pour conclure, FRESHFEL souhaiterait que la question des mesures SPS soit remise à l'ordre du jour de l'OMC. L'harmonisation des règles SPS et la prévention de l'adoption de mesures SPS comme obstacles au commerce aideraient à consolider les mesures de libéralisation du commerce prises dans d'autres domaines. Les avantages de la libéralisation tarifaire ne se matérialiseront pleinement que lorsque la question des mesures SPS aura été résolue et que le caractère restrictif de ces mesures aura été réduit.

(d) José Ramon Fernandez, Secrétaire général – CEEV – Comité européen des entreprises vins

Un registre multilatéral des indications géographiques

Le commerce international des produits agricoles transformés à forte valeur ajoutée offre un potentiel de



croissance prometteur en valeur, si l'on considère l'importance de plus en plus grande de la classe moyenne dans les pays émergents et l'extraordinaire potentiel qui s'offre aux pays en développement et aux pays les moins avancés de développer leurs spécificités locales et régionales.

La particularité et l'authenticité des produits alimentaires et des boissons à forte valeur ajoutée de plus en plus appréciés des consommateurs résident dans des conditions naturelles spécifiques et dans un savoir-faire particulier qui interviennent dans la production agricole et la préparation de ces aliments et de ces boissons, conditions et savoir-faire qui sont propres à différentes régions du monde.

L'établissement d'un registre multilatéral des indications géographiques (IG) pour les vins et les spiritueux est prévu dans l'Accord sur les ADPIC (article 23:4) afin de faciliter leur protection, et la nécessité de mettre en œuvre ces dispositions a été réaffirmée dans la Déclaration ministérielle de Doha de 2001.

L'OMC doit s'efforcer de stimuler le développement social et économique des entreprises locales en facilitant leur participation au commerce mondial. Le concept d'indications géographiques en tant que droits de propriété intellectuelle protégeant des produits régionaux ayant une qualité distinctive est un moyen utile de promouvoir cette participation, en particulier dans les pays en développement.

L'établissement et la mise en œuvre d'un véritable registre multilatéral des IG pour les vins et les spiritueux sont nécessaires pour donner la possibilité de promouvoir les échanges commerciaux, surtout dans les secteurs concernés, dans l'intérêt du développement des différentes régions du monde.

2. Questions et observations de l'assistance

La première question posée concernait les normes privées et le rôle de l'OMC dans ce domaine. M. Simon Pettinger de FRESHFEL a répondu que, dans le cas des fruits et des légumes, les normes privées étaient un sujet de préoccupation pour les cultivateurs, les exportateurs et les importateurs, en particulier en raison de la tendance récente à utiliser ces normes comme instrument de commercialisation, en exigeant des résidus de pesticides de plus en plus faibles sans tenir compte des normes internationales du Codex et des réglementations nationales ou européennes. Le respect des normes privées est nécessaire pour accéder à certains marchés et il peut donc être considéré comme un obstacle au commerce. Mais il est difficile de réglementer ces normes car elles concernent uniquement le fournisseur et son client et, partant, elles n'entrent pas dans le champ d'application des Accords SPS et OTC. Il serait néanmoins souhaitable d'incorporer dans les accords internationaux des dispositions visant à améliorer les procédures de notification et à accroître la transparence des normes privées. En outre, un financement

international devrait être prévu pour renforcer la capacité des producteurs des pays en développement de se conformer à ces normes.

S'agissant des produits agricoles en vrac, tels que les céréales, les oléagineux et les aliments pour animaux, M. Jean-Michel Aspar a dit que des normes privées ont été établies pour aider les opérateurs, tout au long de la chaîne de production, à appliquer un système de gestion de la qualité fondé sur la méthode d'analyse des dangers et points critiques pour leur maîtrise (HACCP) et sur la traçabilité et pour assurer le respect des règlements relatifs à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et des aliments pour animaux. Chaque norme privée énonce des prescriptions détaillées pour la vérification et la certification, car les consommateurs veulent être sûrs que les fournisseurs appliquent correctement leur système de gestion de la qualité. La prolifération des normes privées nationales et la multiplicité des prescriptions en matière de vérification et de certification ont des effets de distorsion des échanges et entraînent une augmentation des coûts. Les milieux commerciaux demandent des règles et des critères harmonisés au niveau international pour la reconnaissance commune de l'accréditation dans le cadre des différents programmes nationaux. M. Aspar a cependant noté que les normes privées sont davantage axées sur le marché et seraient plus appropriées, pour répondre aux exigences des consommateurs, que des prescriptions réglementaires rigides qu'il est difficile de faire respecter.

Dans le cas de la viande, M. Arne Mielken a dit que des règles et des critères communs concernant le bien-être des animaux ont été établis par la réglementation européenne et il s'est interrogé sur la nécessité des multiples labels privés existant en Europe pour le bien-être des animaux, car chaque vérification, chaque certification a un coût pour l'opérateur, qui est reporté sur le consommateur final.

La deuxième question posée concernait la manière dont les experts considéraient les procédures douanières. M. Arne Mielken a répondu en se référant au code douanier modernisé de l'Union européenne, en particulier à l'Initiative douane électronique visant à faciliter les procédures d'importation et d'exportation grâce à l'informatique. Malheureusement, les États membres de l'UE ne sont pas tous en mesure de mettre en œuvre les systèmes informatisés d'ici à juillet 2009, ce qui se traduira par l'existence d'une multitude de documents papiers parallèlement aux supports électroniques. De ce fait, les transitaires pourraient avoir des frais supplémentaires qui seraient répercutés le long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

Dans le cas du commerce des fruits et des légumes, les retards dans les procédures douanières dus à l'absence d'harmonisation des contrôles phytosanitaires et à la non-reconnaissance des contrôles effectués par d'autres pays sont un sujet de préoccupation, compte tenu du caractère périssable de ces produits.



S'agissant du commerce des produits agricoles de base, les retards dans les procédures douanières entraînent une augmentation des coûts, à cause des temps d'attente des navires dans les ports ou des camions aux frontières. M. Jean-Michel Aspar a souligné qu'il fallait empêcher les autorités douanières de recourir à des inspections phytosanitaires injustifiées et discriminatoires à des fins politiques ou pour protéger le marché intérieur.

Il a été demandé ensuite si les négociants tireraient profit de la conclusion des négociations sur la facilitation des échanges. M. Bernd Gruner a indiqué que les négociants appuyaient l'un des éléments négociés au chapitre de la facilitation des échanges, à savoir que les frais douaniers devaient refléter le coût des services rendus et ne devaient pas être considérés comme faisant partie des recettes budgétaires nationales.

M. Aspar a dit que la facilitation des échanges était indispensable pour assurer les flux commerciaux et le bon fonctionnement des marchés. Reconnaissant qu'il fallait veiller à ce que les produits soient sains et sûrs et répondent à certaines exigences relatives à la protection de l'environnement et au bien-être des animaux, il a souligné que des critères et des règles devraient être établis au niveau international sur la sécurité et la production durable des aliments pour animaux et des produits alimentaires, parallèlement à l'abolition des obstacles tarifaires et non tarifaires. Si les prescriptions relatives à la sécurité sanitaire et à la durabilité ne sont pas appliquées dans la pratique de manière harmonisée et parallèlement à la libéralisation du commerce, il se produira des distorsions de compétitivité.

M. Simon Pettinger a dit que, dans le cas des fruits et des légumes, la suppression des tarifs devrait s'accompagner d'un accord plus détaillé sur les questions non tarifaires afin de consolider les avantages et les opportunités résultant de la libéralisation des échanges.

Ensuite, un participant a demandé ce que les experts pensaient de l'inclusion des biocarburants dans la liste des biens environnementaux. M. Jean-Michel Aspar a répondu que tous les produits devaient être fabriqués suivant des procédés durables. Pour cela, il fallait définir des règles et des critères de durabilité au niveau mondial. M. Aspar s'est interrogé sur l'opportunité d'établir une liste de biens environnementaux bénéficiant de réductions tarifaires, compte tenu de la complexité de la question. Une telle liste soulèverait des problèmes d'abord

lors de son établissement et, par la suite, pour son contrôle. Comment ces produits sont-ils définis? Selon quels critères? Tous les stades de la chaîne de production sont-ils pris en considération? Les sous-produits sont-ils également visés?

3. Conclusions et voie à suivre

Les négociants en produits agroalimentaires jugent nécessaire de s'attaquer aux obstacles non tarifaires parallèlement à la libéralisation des échanges pour éviter de nouveaux obstacles au commerce et de nouvelles distorsions de concurrence entre les Membres de l'OMC. La multiplicité des règles ou normes nationales concernant la sécurité des produits alimentaires et des aliments pour animaux, le bien-être des animaux et la durabilité augmenterait les coûts de production et le prix final des produits. Un ensemble de critères et de règles clairs et transparents pourrait être appliqué de manière harmonisée au niveau international et favoriserait la reconnaissance mutuelle.

S'agissant des normes privées, il faudrait prévoir des dispositions au niveau international pour améliorer la notification et accroître la transparence. En outre, un financement adéquat devrait être mis à disposition pour le renforcement des capacités dans les pays en développement.

Les négociants européens en produits agroalimentaires demandent en outre que les mesures sanitaires et phytosanitaires soient utilisées comme un moyen de faciliter les échanges et non comme des mesures protectionnistes. L'OMC devrait établir des règles SPS plus claires pour consolider les avantages de la libéralisation du commerce dans l'avenir.

La conclusion des négociations sur la facilitation des échanges aurait des effets bénéfiques sur le commerce car elle permettrait, entre autres, d'établir des règles claires concernant les procédures douanières.

Les négociants européens en produits agroalimentaires préconisent l'établissement d'un registre multilatéral des indications géographiques au titre de l'Accord sur les ADPIC, car cela stimulerait le développement social et économique des entreprises locales en facilitant leur participation au commerce mondial grâce à la protection de leurs droits de propriété intellectuelle.

I.

Évolution des rapports de force dans les négociations commerciales internationales: conséquences pour l'avenir



Modérateur

M. Hilmar Rommetvedt – Directeur de recherche, International Research Institute of Stavanger (IRIS)

Intervenants

M. Dan Kim et M. Amrita Narlikar – Université de Cambridge

M. Oluf Langhelle – Professeur, Université de Stavanger, Norvège

Présentateur

M. Carsten Daugbjerg – Professeur, Université d'Aarhus

Débat organisé par

IRIS

Rapport rédigé par

M. Arild Farsund et M. Hilmar Rommetvedt, IRIS

Judi 25 septembre 2008 – 9 heures-11 heures



Résumé

Les premières années du GATT et de l'OMC reposaient sur des rapports de force assez stables et sur les intérêts commerciaux d'un nombre limité d'États-nations du monde industrialisé. Les négociations intergouvernementales internationales étaient dominées par des dirigeants. Le Cycle de Doha illustre l'évolution des rapports de force dans les négociations commerciales internationales. Parmi les événements récents, on constate de nouvelles alliances entre groupes de pays et l'importance grandissante des pays en développement et de puissances émergentes telles que l'Inde, la Chine et le Brésil. Nous voyons l'implication croissante des ONG dans les négociations commerciales, aux niveaux national et international. Les négociations se caractérisent par des jeux à deux niveaux dans lesquels les processus nationaux et internationaux se mêlent et les parlement(aire)s s'engagent selon des modes nouveaux. La hausse récente des prix des produits de base, en particulier des denrées alimentaires et du pétrole, a encore modifié l'équilibre des forces. L'évolution de l'équilibre des forces entre les différentes parties prenantes des négociations commerciales internationales constitue un défi majeur pour l'avenir du commerce international. Au cours de cette séance, des questions liées à ces changements ont été examinées.

1. Exposés des experts

(a) Dan Kim, Centre for International Studies, Université de Cambridge, Royaume-Uni (sur la base d'un document rédigé en collaboration avec Amrita Narlikar)

La hausse des prix des produits alimentaires et les réformes à l'OMC

Dans son exposé, l'intervenant a examiné le rôle éventuel des réformes agricoles résultant du Cycle d'Uruguay dans la flambée récente des prix des produits alimentaires et les effets de cette hausse sur l'évolution des prix à long terme. L'augmentation des prix des produits alimentaires a été expliquée principalement par le développement de la classe moyenne en Inde, en Chine et au Brésil, la logique économique voulant que l'augmentation des revenus de la classe moyenne dans les pays en développement entraîne naturellement une augmentation de la demande de produits alimentaires, et, partant, une forte augmentation de la demande mondiale de denrées exportables.

De multiples facteurs influent sur les prix des produits alimentaires mais, de l'avis de M. Kim, les réformes incomplètes et fragmentaires des marchés résultant du Cycle d'Uruguay et les initiatives prises par la suite ont peut-être été l'une des grandes causes de la hausse des prix. La montée de la classe moyenne en Chine, en Inde et au Brésil ne peut pas être la seule ou la principale explication de l'évolution récente des prix des produits alimentaires. Une autre explication très répandue, basée sur la demande, semble mettre l'accent sur l'augmentation de la demande de biocarburants, y compris l'éthanol, qui a elle-même provoqué une augmentation de la demande globale de

produits agricoles. Toutefois, l'accroissement de la demande de biocarburants ne peut pas non plus expliquer de manière satisfaisante une telle envolée des prix, étant donné que les prix du riz et du blé ont augmenté plus rapidement que celui du maïs. Pour trouver une réponse plus satisfaisante et complète, il faut examiner l'évolution à long terme de l'offre et de la production de produits agricoles.

Au cours des 14 dernières années, les marchés alimentaires mondiaux ont tous été influencés par les réformes parcelaires des politiques agricoles des Membres de l'OMC, qui ont de fait entraîné un déplacement de l'offre de produits agricoles à long terme. La théorie du pis-aller est particulièrement utile pour expliquer les prix alimentaires. Des réformes incomplètes et fragmentaires peuvent empêcher les marchés de fonctionner de manière efficiente et sont responsables, du moins en partie, de l'évolution récente des prix. M. Kim a dit que, selon lui, l'explication de la hausse des prix alimentaires avancée par la Commission européenne était fondée.

Une poussée de la demande contribue évidemment à la hausse des prix, mais, de par leur nature même, les changements des modes de consommation sont généralement progressifs. Par conséquent, la croissance de la demande peut expliquer pourquoi, pour certains produits et certaines régions, la tendance générale à la baisse des prix à long terme peut s'inverser, mais elle ne saurait expliquer pourquoi les prix flambent en l'espace de quelques mois. ... C'est généralement du côté de l'offre qu'il faut chercher les causes de la flambée des prix. [...] Les changements de politique influent aussi sur les prix de certains produits en limitant l'offre.

M. Kim a conseillé de pousser un peu plus le raisonnement en incluant expressément les effets des réformes agricoles dans le cadre de l'OMC comme une cause discrète mais importante de la flambée des prix à court terme et comme un facteur susceptible d'affecter négativement les tendances de l'offre à long terme.

Les marchés agricoles ont fait l'objet de nombreuses tentatives de réforme aussi bien au niveau national que dans le cadre de négociations commerciales internationales, notamment celles du Cycle d'Uruguay qui ont abouti à des réformes dans le cadre de l'OMC. En examinant ces réformes, on doit garder à l'esprit qu'elles n'ont jamais eu pour but d'assurer pleinement l'efficacité des marchés. Elles étaient plutôt conçues comme des petites étapes vers l'efficacité.

Par définition, des réformes graduelles sont partielles et incomplètes. La théorie du second rang s'applique également aux réformes incomplètes des marchés agricoles. Les économistes Lipsey et Lancaster ont défini cette théorie en disant que des réformes partielles «en situation de concurrence imparfaite peuvent fort bien réduire à la fois l'efficacité productive générale de l'économie et le bien-être de ses membres». Par conséquent, en présence de distorsions multiples, des réformes partielles peuvent effectivement détourner les marchés de l'efficacité en infléchissant négativement l'offre et/ou la demande. En dernière analyse, les réformes commerciales ne visent pas simplement à



supprimer certaines distorsions des échanges. Leur but est d'améliorer le bien-être général des consommateurs et des producteurs. Les négociations commerciales devraient tendre essentiellement à maximiser le surplus du producteur et du consommateur, tout en minimisant les pertes sèches.

La théorie du second rang donne à penser que les réformes résultant du Cycle d'Uruguay et leur mise en œuvre peuvent avoir détourné les marchés alimentaires de l'efficience. Il y a au moins deux façons de caractériser des réformes «incomplètes»: premièrement, il peut s'agir d'un abaissement des tarifs sans réduction substantielle des subventions intérieures directes et, deuxièmement, il peut s'agir d'une réforme effectuée par certains grands exportateurs/importateurs, mais pas par d'autres.

M. Kim a dit que les premiers éléments montrant que des réformes partielles sont une cause d'inefficiences proviennent d'une analyse économétrique du marché mondial du blé entre 1995 et 2001. Pendant cette période, les pays développés étaient obligés d'appliquer les réformes résultant du Cycle d'Uruguay. Dans l'étude qu'il a effectuée avec M. Narlikar, l'utilisation du modèle de la moyenne mobile intégrée autorégressive (modèle ARIMA) a permis de voir qu'il existait, paradoxalement, une corrélation négative entre, d'une part, les mesures de soutien interne aux États-Unis et les subventions à l'exportation de l'UE et, d'autre part, le prix mondial du blé; c'est-à-dire qu'à mesure que le soutien interne et les subventions à l'exportation diminuaient, les prix augmentaient. Certaines distorsions ont été supprimées, mais pas assez pour inciter des producteurs plus efficaces à entrer sur le marché, ce qui aurait fait baisser le prix. Dans le modèle statistique, le PIB par habitant du Brésil a eu un effet positif relativement faible sur le prix. Comme il fallait s'y attendre, une corrélation négative a été observée entre le volume du commerce de blé et le prix. Cette analyse économétrique donne à penser que les réformes du Cycle d'Uruguay, tout en supprimant en partie les distorsions du marché, ont entraîné l'offre dans une direction qui n'était pas prévue.

Une analyse du marché chinois du riz entre 2000 et 2005 fournit des éléments analogues. Bien que les tarifs appliqués aient été réduits d'environ 40 pour cent, les prix intérieurs du riz ont augmenté de près de 20 pour cent, et la production a diminué d'environ 5 pour cent. Malgré les réformes, les prix ont fortement augmenté. Bien qu'il soit difficile, dans ce cas particulier, d'établir un lien de causalité précis entre les tarifs et les prix, il est révélateur que les prix intérieurs aient augmenté au moment où des réformes partielles étaient mises en œuvre.

Pour conclure, M. Kim a présenté les enseignements du Cycle d'Uruguay comme des conseils pour le Cycle de Doha:

1. Les négociations du Cycle de Doha concernant les marchés agricoles devraient tenir compte de l'expérience négative de la mise en œuvre des réformes fragmentaires résultant du Cycle d'Uruguay. La poursuite de telles réformes n'a guère de sens, vu l'évolution du commerce

international des produits agricoles au cours des 14 dernières années.

2. Les gains d'efficacité devant résulter d'une libéralisation complète du commerce devraient être mis en avant dans les négociations sur l'agriculture. À long terme, seule une libéralisation complète peut entraîner une augmentation de la production alimentaire mondiale et une baisse des prix des produits alimentaires. On a beaucoup parlé de ce qui est «juste» pour les producteurs nationaux de denrées alimentaires; avec la persistance de prix alimentaires élevés, il est temps de parler aussi de ce qui est dans l'intérêt bien compris des consommateurs de produits alimentaires partout dans le monde.

3. Globalement, les effets économiques de l'Accord du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture résultent essentiellement des réformes mises en œuvre par les pays développés, en particulier par l'UE et les États-Unis.

4. Plus le pouvoir économique continuera de se déplacer vers les pays en développement et surtout vers les grands pays émergents (les BIC), plus l'impact de leurs réformes commerciales sera important. Il leur faudra donc veiller d'autant plus à adopter des réformes correctes et complètes.

5. Les pays en développement, en particulier le Brésil, la Chine et l'Inde, ont maintenant la possibilité d'entreprendre des réformes complètes et efficaces. Les prix élevés des produits alimentaires sont pour eux une occasion et une bonne raison économique de réduire fortement leur protection interne et leurs obstacles tarifaires. Au lieu d'opter pour une restriction des exportations, comme certains l'ont déjà fait face à la hausse des prix alimentaires, il faudrait redoubler d'efforts pour assurer une libéralisation multilatérale complète du commerce.

(b) Oluf Langhelle, Professeur, Université de Stavanger, Norvège

Les jeux à deux niveaux: l'importance des intérêts nationaux dans les négociations commerciales

Dans son exposé, M. Langhelle a parlé des négociations à l'OMC sous l'angle des jeux à deux niveaux et des effets d'emboîtement, en prenant la Norvège comme exemple. Il a mis principalement l'accent sur l'interaction des considérations politiques nationales et internationales dans le cadre des négociations à l'OMC. Son point de départ était que les institutions politiques sont les médiateurs des intérêts commerciaux et des politiques commerciales.

Bien que de nombreux pays poursuivent une double politique de protection et de libéralisation commerciales, rares sont ceux qui illustrent ce processus aussi bien que la Norvège. Trois thèmes des négociations commerciales ont donc été choisis dans l'exposé pour illustrer la situation:



l'agriculture, la pêche et le souci du développement. La raison de ce choix est que ce sont des domaines où, lorsqu'il s'agit de définir l'«intérêt national» de la Norvège en matière de libéralisation du commerce, les opinions diffèrent et sont quasiment opposées dans le pays. Dans le cas de l'agriculture, la Norvège a des intérêts défensifs en matière de libéralisation; un environnement difficile et de mauvaises conditions de production font que l'agriculture norvégienne est vulnérable à la concurrence étrangère et aux importations alimentaires. Dans le cas de la pêche, la Norvège est le deuxième exportateur mondial de poissons et de produits à base de poisson. Avec sa longue façade maritime, ses importants stocks de poissons et un secteur piscicole en plein essor, elle est très compétitive sur les marchés internationaux. Elle a donc des intérêts offensifs en matière de libéralisation du commerce pour le poisson et les produits à base de poisson. Le troisième point est l'intérêt de la Norvège pour les pays en développement. Il peut paraître curieux de considérer cela comme un «intérêt national», mais c'est une question qui figure en bonne place dans les débats du Parlement, ce qui peut être considéré comme le reflet d'une politique étrangère généralement axée sur le développement, la Norvège aspirant à être, pour ainsi dire, une «superpuissance humanitaire». Reste à savoir si cette politique est compatible avec les autres intérêts du pays et comment elle devrait être mise en balance avec eux, et sur ce point, les avis divergent.

Pendant les négociations du Cycle de Doha, il est apparu que différents groupes d'intérêts nationaux exerçaient une influence croissante sur les positions adoptées par les États Membres. Alors que dans les négociations du Cycle d'Uruguay, on supposait que les autorités nationales utilisaient les accords commerciaux internationaux comme un moyen d'effectuer des réformes au niveau national, dans le Cycle de Doha, l'influence de divers groupes d'intérêts nationaux, notamment les groupes exposés à la concurrence des importations ou des exportations, les parlements nationaux, les organisations de la société civile, des ministères et d'autres organismes semble s'être renforcée. Le processus de négociation n'en est que plus compliqué, car l'emboîtement des questions transversales est plus manifeste. Les effets d'emboîtement jouent un rôle crucial dans de nombreuses approches théoriques de l'étude des négociations internationales, de même que dans les jeux à deux niveaux. Ils peuvent en principe se manifester au niveau national comme au niveau international et à l'intersection entre les deux (effets d'emboîtement synergique).

Dans un article fondateur intitulé «Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games», Robert D. Putnam (1988) soutient que, dans des négociations internationales, les politiques extérieures et intérieures sont étroitement liées et interagissent de diverses façons. Selon lui, les aspects politiques des négociations internationales devraient être considérés comme un jeu à deux niveaux. Au lieu d'expliquer la politique extérieure par des facteurs purement nationaux («deuxième image») ou la politique intérieure par des facteurs purement internationaux («deuxième image inversée»), «il peut être utile de considérer les négociations internationales comme un jeu à deux niveaux». Putnam établit une distinction analytique entre deux phases du processus. La première (niveau-I) se déroule au niveau

international, entre les délégations nationales qui négocient. La seconde (niveau-II) a lieu au niveau national et consiste en l'examen par le Parlement de la ratification du résultat des négociations. Ce n'est peut-être pas une description empirique correcte de ce qui se passe dans la réalité, mais l'important c'est l'interaction entre ces deux niveaux. D'après Putnam, les consultations et les pourparlers au niveau national débouchent sur la position initiale qui sera adoptée au niveau international, position qui sera peut-être modifiée mais qui sera de nouveau soumise au niveau international pour ratification. Il fait valoir que si la négociation au niveau international influe sur la position initiale adoptée au niveau national, les perspectives de ratification nationale influent elles aussi sur les discussions et la négociation au niveau international. En fait, selon lui, l'attente d'un refus au niveau national peut conduire à l'abandon des négociations au niveau international, sans qu'il y ait d'intervention formelle du niveau national.

Un autre aspect important de cette interaction est que, si l'issue possible des négociations internationales coïncide largement avec la possibilité d'une ratification au niveau national, la conclusion d'un accord au niveau international sera plus probable. C'est ce que M. Putnam appelle l'«option gagnante», qu'il définit, pour un pays donné, comme étant «l'ensemble de tous les accords possibles (au niveau international) susceptibles de «gagner», c'est-à-dire d'obtenir la majorité nécessaire parmi les parties prenantes lorsqu'ils sont soumis au vote». Selon M. Putnam, les déterminants de l'option gagnante pour un pays sont essentiellement nationaux et comprennent les institutions politiques nationales, la répartition des pouvoirs, les préférences, les coalitions nationales possibles et les stratégies suivies par le «négociateur en chef» ou, dans le cas de la Norvège, par le gouvernement.

La Norvège est une démocratie constitutionnelle. Les affaires étrangères sont officiellement la prérogative de l'exécutif, c'est-à-dire du gouvernement. Mais cette prérogative est modifiée par le principe du parlementarisme, la pratique constitutionnelle et les précédents judiciaires. La version norvégienne du parlementarisme a un caractère négatif: le gouvernement doit être accepté par le Parlement, mais il n'a pas besoin d'un vote de confiance positif. De plus, il est tenu de consulter le Parlement avant et parfois pendant les négociations pour obtenir un soutien majoritaire pour les traités importants. Six partis politiques sont représentés au Parlement: la Gauche socialiste, le Parti du centre, le Parti travailliste, le Parti libéral, le Parti populaire chrétien, le Parti conservateur et le Parti du progrès. Depuis la première tentative de lancement d'un nouveau cycle de négociations à Seattle en 1999, la Norvège a eu quatre gouvernements différents, dont trois étaient minoritaires.

Le but déclaré des quatre gouvernements dans les négociations sur l'agriculture était de préserver une marge de manœuvre nationale en matière de politique agricole, en ayant recours aux mesures nécessaires pour maintenir une production agricole viable dans tout le pays. C'est ce que l'on a appelé le «mandat» du Parlement. Mais les implications de ce mandat en termes de dépenses publiques et de politique agricole varient d'un parti à l'autre. Les trois partis qui critiquent



le plus la politique agricole actuelle (le Parti du progrès, le Parti conservateur et certains éléments du Parti travailliste) ne parviennent pas à forger une alliance sur les questions agricoles en raison du clivage droite-gauche qui caractérise la vie politique norvégienne. C'est ce clivage qui détermine la composition et la formation du gouvernement. Les coalitions gouvernementales qui comprennent le Parti du centre (ancien Parti agraire) semblent faire passer l'agriculture avant l'AMNA. Les divergences entre les positions de base des partis sur la politique agricole, mais aussi la pondération entre les intérêts offensifs et les intérêts défensifs, influent donc sur les décisions du gouvernement. À plusieurs reprises pendant les négociations, le Parti du progrès, les conservateurs et parfois les travaillistes ont fait valoir que, en mettant trop l'accent sur les positions défensives dans l'agriculture, on risquait de compromettre les intérêts offensifs dans le domaine de l'AMNA. Dès le début, le poisson et les produits à base de poisson ont occupé une place centrale dans les positions de négociation de la Norvège, représentant peut-être l'intérêt offensif le plus important dans le domaine de l'AMNA. Les intérêts de la Norvège dans les domaines de l'agriculture et de l'AMNA semblent cependant contredire ceux de nombreux pays en développement, en particulier le G-20 et l'AMNA-11. Les contradictions entre les positions norvégiennes et les préoccupations des pays en développement sont mises en relief par les partis politiques les plus réformistes du Parlement. De plus, les ONG norvégiennes qui s'occupent de l'environnement et du développement sont divisées sur la question. Certaines adoptent l'optique du G-20, d'autres celle du G-33, affirmant que ces principes sont universels et devraient partant compter également pour la Norvège.

En dépit de leurs divergences, les quatre gouvernements successifs ont tous suivi plus ou moins la même stratégie de négociation: défendre tous les intérêts norvégiens, offensifs et défensifs, à savoir une libéralisation totale pour l'AMNA et la plus grande protection possible pour l'agriculture. Les concessions et le processus horizontal dans le cadre de l'engagement unique seront principalement déterminés par les principaux acteurs (à savoir le G-7). Il est donc important pour un petit pays de faire connaître ses problèmes et ses préoccupations particulières, tout en étant constructif et créatif dans les négociations.

Toutefois, en juillet 2008, la Norvège semblait plus ou moins prête à accepter ce que plusieurs pays croyaient être des modalités convenues. En bref, les modalités proposées représentaient un compromis acceptable entre les intérêts offensifs et défensifs et les questions de développement (PDD). Le résultat était jugé très problématique pour l'agriculture, mais même le Parti du centre avait accepté l'accord, malgré une certaine opposition interne. Pour l'AMNA, le résultat semblait acceptable, bien que les discussions ne soient pas allées aussi loin que certains l'auraient voulu et aient éludé certains points essentiels comme les actions sectorielles. Toutefois, l'association des agriculteurs souhaitait que le gouvernement rejette la proposition et a été heureuse de voir qu'il n'y avait finalement aucun accord. Certaines ONG norvégiennes ont soutenu les arguments avancés par l'Inde pour rejeter l'accord

proposé (les MSS) et ont fait valoir que l'AMNA était trop ambitieux pour les pays en développement. Cependant, le plus important est que le paquet était acceptable pour la Norvège au nom de son intérêt premier dans les négociations à l'OMC: préserver et renforcer le système commercial multilatéral. C'était peut-être l'«intérêt national» le plus important dès le début. La Norvège est une petite économie, très ouverte et tournée vers l'extérieur, et le système commercial multilatéral fixe les règles communes du commerce mondial et assure aux biens et services norvégiens l'accès aux marchés des autres pays à des conditions non discriminatoires. Le système de l'OMC est considéré comme le principal pilier du commerce international et représente peut-être le principal intérêt national de la Norvège.

(c) Carsten Daugbjerg, Professeur, Université d'Aarhus, Danemark

Quelques observations sur les exposés de Dan Kim et d'Oluf Langhelle

L'exposé de Dan Kim a attiré l'attention sur le rôle de la réforme des politiques agricoles dans la crise alimentaire. De nombreuses études des causes de la crise alimentaire ont déjà été publiées, mais, selon M. Daugbjerg, pratiquement aucune n'analysait l'impact de la réforme sur la crise alimentaire. La principale contribution de l'exposé de M. Kim est donc d'avoir mis en évidence le rôle de la réforme des politiques agricoles.

M. Daugbjerg a dit qu'il était quelque peu sceptique au sujet du scénario de libéralisation totale des marchés et qu'il ne comprenait pas vraiment pourquoi la libéralisation totale du marché mondial augmenterait l'offre. Cela pourrait être le cas à long terme si un nouveau potentiel de production se matérialisait grâce à l'amélioration de l'accès aux marchés, mais à court et moyen termes, la libéralisation mettrait fin à une partie de la production subventionnée, ce qui entraînerait une diminution de la production et, partant, une hausse des prix. Il est bon de rappeler que les subventions ont souvent pour but de maintenir une production qui ne serait pas rentable sans cela.

L'idée fondamentale dans les négociations sur le commerce des produits agricoles à l'OMC est de faire en sorte que le soutien interne ait moins d'effets de distorsion des échanges. Le Cycle d'Uruguay a eu pour principal résultat de faire passer les subventions internes dans une catégorie ayant moins d'effets de distorsion des échanges, c'est-à-dire de faire passer le soutien interne de la catégorie orange à la catégorie bleue. Pendant les négociations sur l'agriculture du Cycle de Doha, certains font pression pour faire passer les mesures de soutien interne dans la catégorie verte, qui comprend les programmes de soutien interne dont les effets de distorsion sur les échanges ou les effets sur la production sont nuls ou, au plus, minimes. Les versements au titre de ces programmes seraient découplés de la production et, contrairement aux versements relevant des catégories orange et bleue, ils ne nécessiteraient pas de production. Toutes choses égales par



ailleurs, ce changement de catégories pourrait entraîner une diminution de la production et, partant, une hausse des prix. Par contre, les versements au titre de la catégorie orange et de la catégorie bleue maintiendraient la production.

Des exemples historiques, comme la politique sucrière de l'UE au début des années 70, montrent que de nouvelles mesures de soutien à l'agriculture ou le renforcement des mesures existantes peuvent augmenter la production rapidement. L'accroissement de la production agricole en Chine peut être attribué à l'adoption récente de mesures de soutien à l'agriculture.

Par conséquent, la crise alimentaire est-elle un argument en faveur de la libéralisation du commerce des produits agricoles, ou plus précisément du démantèlement du soutien à l'agriculture, ou bien plaide-t-elle en faveur du maintien des mesures de soutien? Dans l'UE, certains font valoir que la crise alimentaire prouve que le soutien à l'agriculture doit être maintenu.

L'exposé d'Oluf Langhelle est une étude intéressante de la manière dont un petit pays opère dans des négociations multilatérales et montre comment ce genre de négociations limite la marge de manœuvre pour défendre les intérêts nationaux, en particulier lorsqu'il existe des intérêts divergents dans le pays. Il fait référence au modèle des jeux à deux niveaux de Putnam. De nombreuses études ont montré que c'était une approche théorique intéressante des situations de négociation internationale.

Toutefois, de l'avis de M. Daugbjerg, cette étude ne montre pas pleinement le potentiel du modèle. Celui-ci pourrait être utilisé, par exemple, pour analyser en détail la manière dont le négociateur norvégien opère simultanément aux deux niveaux, national et international. Il pourrait aussi servir à analyser comment il utilise l'évolution de la négociation internationale et les rapports de force internationaux pour influencer les discussions sur la position de négociation nationale. Comment le négociateur norvégien utilise-t-il l'option gagnante comme un atout dans la négociation internationale? En s'appuyant sur les travaux de Schelling, Putnam prédit que les États dont l'option gagnante est limitée peuvent en faire un atout dans la négociation, alors que les pays dont l'option gagnante est plus étendue se trouvent dans une position plus faible.

La littérature sur les jeux à deux niveaux a tendance à se concentrer sur les organes législatifs lorsqu'elle parle des «institutions nationales». D'après M. Daugbjerg, l'étude du Professeur Langhelle devrait élargir la notion d'«institution nationale» pour y inclure les institutions corporatistes et les processus politiques qui s'y déroulent. Apparemment, le gouvernement norvégien a une grande marge de manœuvre, ce qui peut s'expliquer par le fait que les groupes d'intérêts semblent plutôt divisés sur la politique commerciale. L'étude soulève aussi la question des rapports entre les différents ministères. Quels sont les rapports de force entre les ministères de l'agriculture, de la pêche et des affaires étrangères/du commerce? Selon M. Daugbjerg, le Ministère norvégien de l'agriculture n'est pas en mesure d'exercer un veto.

2. Questions et observations de l'assistance

La première observation de l'assistance a porté sur l'exposé de M. Kim. L'intervenant a souligné la nécessité de mettre davantage l'accent sur les réformes dans les pays riches. Il a dit que le manque d'efficacité des marchés alimentaires était lié aux questions non réglées lors du Cycle d'Uruguay, qui ne s'était pas suffisamment intéressé à la réduction du soutien interne et de la protection tarifaire dans les pays riches. Il en allait de même dans les négociations du Cycle de Doha. Un autre problème était que, dans ce Cycle, il y avait encore moins de possibilités de concessions réciproques. Les pays développés avaient apporté peu d'ajustements à leur politique agricole, alors que les pays en développement avaient volontairement abaissé leur protection tarifaire dans le contexte de l'AMNA. Les deux groupes avaient donc des positions différentes et difficiles à concilier dans le cadre d'un nouvel accord. L'intervenant a dit qu'il doutait que les pays riches puissent modifier suffisamment leur politique agricole nationale. Les pays où le soutien interne était le plus important, comme les membres du G-10, étaient les moins disposés à mettre en œuvre les réformes nécessaires pour créer les marchés efficaces qui étaient indispensables, selon M. Dan Kim.

Un autre membre de l'assistance a poursuivi sur ce point en indiquant que la durée du Cycle en cours était la cause d'un certain manque de dynamisme et qu'il y avait peu d'espoir d'aboutir à un résultat comparable à celui du Cycle d'Uruguay. Dans sa réponse, M. Kim a reconnu qu'il fallait faire plus de réformes et qu'il faudrait peut-être du temps pour qu'elles deviennent politiquement acceptables. Il a indiqué que les prix élevés des produits alimentaires étaient un bon point de départ pour effectuer de nouvelles réformes. Il a admis que les agriculteurs, notamment aux États-Unis, auraient des difficultés à accepter ses propositions de réforme. D'un point de vue économique, il était important de souligner que seules des réformes complètes donneraient des résultats tangibles sur le marché alimentaire. D'autres participants ont fait remarquer que la politique agricole des pays riches avait des buts autres que la production alimentaire, par exemple des buts liés à la politique sociale et au développement rural en général.

Pour un participant, la sécurité alimentaire nationale était le point de départ. De nombreux pays, riches et pauvres, veulent protéger leur marché intérieur pour assurer l'approvisionnement du pays en produits alimentaires à long terme. Aujourd'hui, certains pays pauvres produisent des produits alimentaires dont le prix est inférieur aux prix mondiaux. La production intérieure est donc une nécessité pour beaucoup de pays. À cette observation il a été répondu qu'il fallait établir des règles contre la limitation des exportations; si ce type de règles avait existé, la crise aurait été évitée. Cette réponse en a suscité une autre: un accord renégocié aurait augmenté la capacité des pays pauvres à produire eux-mêmes suffisamment de produits alimentaires.

La réaction du groupe d'experts a été de dire que les effets des réformes sont difficiles à prévoir. Toutefois, la crise représente une possibilité. Elle peut faire augmenter les prix, ce



qui peut entraîner une augmentation de la production par de nouveaux producteurs ou des producteurs plus efficaces.

3. Conclusions et voie à suivre

La séance a montré la complexité des négociations à l'OMC. Les négociateurs doivent tenir compte de l'évolution des rapports de force non seulement au niveau international

entre pays en développement et pays développés, mais aussi au niveau national entre les différents groupes d'intérêts. En outre, la séance a montré que, d'une part, des réformes parcellaires peuvent avoir des conséquences inattendues, contraires aux objectifs poursuivis, mais que, d'autre part, des réformes complètes peuvent causer des difficultés encore plus grandes au niveau du processus de mise en œuvre et d'adaptation aux nouvelles conditions.

J.

La transparence comme instrument de politique



Modérateur

M. Mark Halle – Directeur, Commerce et investissement, Institut international du développement durable (IIDD)

Intervenants

M. Robert Wolfe – Professeur, Queens' University, Canada

M. Ron Steenblik – Analyste principal des questions de politique commerciale, Direction des échanges et de l'agriculture, OCDE

M. Christophe Bellmann – Directeur des programmes, Centre international pour le commerce et le développement durable (CICDD)

M. Pablo Klein – Conseiller, Mission permanente du Mexique auprès de l'OMC

Débat organisé par

IIDD – Europe

Rapport rédigé par

IIDD – Europe

Judi 25 septembre 2008 – 11h.15-13h.15



Résumé

La transparence est l'un des principes les plus importants de la politique commerciale. Elle occupe une place fondamentale dans le droit administratif anglo-américain et figure dans tous les Accords de l'OMC. Mais au niveau de l'application, elle ne fonctionne pas aussi bien qu'elle le pourrait.

Les Membres de l'OMC sont censés respecter leurs obligations du mieux qu'ils peuvent. La question de savoir s'ils le font ou non est importante: l'un des moyens par lesquels les accords commerciaux font la différence est qu'ils réduisent les incertitudes relatives à la politique future pour les partenaires commerciaux et les acteurs économiques. Si personne ne sait en quoi consiste la politique, elle ne peut avoir cet effet. Il ne suffit plus de publier des listes tarifaires, encore qu'il s'agisse là d'un aspect essentiel de la transparence. Les partenaires commerciaux ont actuellement besoin de renseignements sur un large éventail de politiques intérieures susceptibles d'avoir un effet discriminatoire sur les flux de transactions transfrontières. Par conséquent, ces politiques intérieures sont de plus en plus assujetties aux obligations contractées dans le cadre de l'OMC. La transparence peut être indispensable pour faire la différence entre une réglementation légitime (compatible avec les règles de l'OMC) et une réglementation illégitime (incompatible avec ces règles).

Les experts se sont posé les questions suivantes: pourquoi la transparence est-elle un instrument de politique important? Qu'est-ce que les Membres de l'OMC peuvent mieux faire en respectant leurs obligations en matière de transparence plutôt qu'en ayant recours à des négociations ou au règlement des différends? Comment la transparence en tant que principe institutionnel façonne-t-elle les relations entre les acteurs du système commercial de la façon souhaitée? Qui a besoin de renseignements et dans quelle instance a-t-on besoin de s'en servir?

1. Exposés des experts

(a) Robert Wolfe, Professeur, Queens' University, Canada

M. Wolfe a présenté le contexte de la discussion en parlant de l'évolution de la notion de transparence. En guise d'introduction, il a rappelé que Pascal Lamy avait écrit que les Accords de l'OMC contiennent jusqu'à 157 obligations différentes en matière de notification. Dans le Glossaire de l'OMC, la «notification» est définie comme «une obligation de transparence exigeant des gouvernements Membres qu'ils déclarent les mesures commerciales qu'ils prennent à l'organe pertinent de l'OMC si ces mesures sont susceptibles d'affecter d'autres Membres». Les prescriptions sont toutes ambiguës par nature, puisqu'il est demandé aux Membres de notifier quelque chose qu'ils pensent que d'autres Membres pourraient juger défavorable, depuis une nouvelle règle de sécurité sanitaire des produits alimentaires jusqu'au montant

des subventions en faveur des agriculteurs. Mais il y a lieu de se demander si ces notifications sont essentielles alors que tant d'obligations visent actuellement des activités qui se déroulent «à l'intérieur des frontières» et ne peuvent être respectées par les partenaires commerciaux que si elles leur sont notifiées. Les notifications présentées sont décevantes dans certains domaines (subventions) et excellentes dans d'autres (sécurité sanitaire des produits alimentaires). Pourquoi les discussions sont-elles superficielles dans certains comités (subventions), alors que d'autres comités sont de toute évidence des enceintes de diffusion d'informations (sécurité sanitaire des produits alimentaires)?

M. Wolfe a parlé de trois «générations» de transparence:

Génération	Principe
1 Droit de savoir	Accès à la plupart des processus et dossiers du gouvernement
2 Transparence ciblée	Renseignements structurés pour poursuivre des objectifs particuliers
3 Transparence collaborative	Nouvelles technologies associant les renseignements découlant des politiques de première et deuxième génération à une orientation nouvelle centrée sur l'utilisateur

Si elle est mise en pratique de manière intelligente, la transparence peut permettre d'atteindre des objectifs de politique publique plus rapidement et à moindre coût que la réglementation. À titre d'exemple, M. Wolfe a mentionné les problèmes rencontrés avec certains des premiers véhicules utilitaires de sport produits aux États-Unis qui avaient tendance à se renverser dans les virages pris à grande vitesse. Au lieu d'essayer de résoudre le problème par la réglementation, la National Highway Safety Administration a simplement diffusé sa notation des risques de renversement, et en peu de temps, l'industrie a résolu le problème.

Il a ensuite comparé les notifications des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et les notifications des subventions présentées au Comité des subventions et des mesures compensatoires. Selon lui, les notifications SPS sont à la fois plus rapides et plus précises. Le fait qu'un seul organisme gouvernemental soit chargé d'appliquer une mesure, de la notifier et de répondre aux observations était probablement une raison du succès des notifications SPS. En revanche, la collecte et la présentation de renseignements sur les subventions étaient plus diffuses. M. Wolfe a dit qu'il n'avait pas de réponse globale au problème mais a fait quelques suggestions. Tout d'abord, l'OMC devrait revoir les obligations de transparence au sein des comités et dans le cadre de nouvelles négociations et améliorer les modèles de



notifications et les procédures d'examen au sein des comités. Ensuite, il faudrait indiquer plus clairement ce qui doit être notifié et établir des lignes directrices pour l'estimation des subventions industrielles.

(b) Ron Steenblik, Analyste principal des questions de politique commerciale, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

M. Ron Steenblik a abordé la question de la transparence dans les notifications relatives aux subventions. La transparence en matière de subventions a plusieurs objectifs. D'abord, elle est nécessaire pour administrer efficacement les accords existants sur les subventions et, en particulier, pour créer des conditions égales pour tous. Les grands pays Membres de l'OMC ont les moyens de contrôler les subventions industrielles des autres pays, mais ce n'est pas le cas des petits pays. La fourniture de renseignements sur les subventions dans l'une des langues officielles de l'OMC comporte donc un élément de bien public, car cela évite à chaque pays de dépenser des ressources pour contrôler ce que font les autres. C'est utile aussi pour les décideurs, car les données favorisent la recherche, et les analyses qui en résultent éclairent aussi bien la prise de décisions au niveau national que l'adaptation et l'amélioration des disciplines au niveau international. En guise d'exemple, M. Steenblik a cité les nombreuses études qui ont été réalisées sur les tendances et les effets du soutien à l'agriculture depuis la publication par l'OCDE des estimations du soutien aux producteurs (ESP) et du soutien aux consommateurs (ESC), au milieu des années 80.

L'existence de données comparables au plan international sur les subventions présente encore un autre avantage; cela facilite la tenue de nouvelles négociations sur les disciplines. Dans le cas de l'agriculture et de la pêche, l'élaboration de données internationales sur les subventions a précédé les négociations sur les disciplines de l'OMC. Des disciplines ne pourraient-elles pas être établies dans l'avenir pour d'autres secteurs? Cela pourrait être le cas notamment pour les combustibles fossiles, vu que leur utilisation contribue au changement climatique mondial. Il faut donc réfléchir dès maintenant à la façon de rassembler des données sur les subventions pour les combustibles fossiles et à qui pourrait le faire.

Une réforme qui pourrait accroître la transparence des subventions consisterait à améliorer la qualité et la quantité des renseignements communiqués à l'OMC. Un nouveau modèle de notification des subventions à l'OMC a été proposé dans le cadre de l'Initiative mondiale sur les subventions (IMS) afin de résoudre certains des problèmes inhérents au mode de présentation des notifications, qui contribuent au respect insuffisant des obligations en la matière. Il a été démontré que ce modèle pouvait améliorer la déclaration des subventions. En 2008, l'Institut d'économie publique de l'Université de Cologne (Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut, FiFo) a appliqué le modèle IMS en prenant l'Allemagne comme pays pilote. En 2006, l'Allemagne avait notifié onze subventions (d'un montant total de 1,25 milliard d'euros), alors que, d'après les estimations prudentes de l'étude, elle aurait dû notifier 180

programmes de subventions spécifiques (d'un montant total de 10,8 milliards d'euros). Mais l'Allemagne n'est certainement pas le seul pays qui ne déclare pas toutes ses subventions à l'OMC. Selon les estimations, la moitié seulement des Membres de l'OMC notifient régulièrement leurs subventions.

(c) Christophe Bellmann, Directeur des programmes, Centre international pour le commerce et le développement durable (CICDD)

M. Christophe Bellmann a fait des observations sur trois points principaux. Premièrement, il a souligné les problèmes rencontrés par les Membres de l'OMC en matière de transparence et de notification. Sans renseignements détaillés sur les politiques, il est difficile de dresser un tableau complet de la nature et de l'étendue de l'intervention de l'État dans l'économie. Le problème des prescriptions actuelles de l'OMC en matière de notifications, dont à peu près 175 s'appliquent aux seules marchandises, tient en partie au fait qu'elles viennent compléter les accords existants. Or, il faudrait aussi disposer de renseignements pour guider les négociations sur les accords actuels et futurs. Trop souvent, les pays négocient dans le noir.

Deuxièmement, M. Bellmann a parlé de l'importance de la transparence dans le contexte des négociations. Il existe une corrélation entre le niveau d'information disponible et la façon dont les pays négocient. Quand ils disposent de peu de renseignements, ils ont davantage tendance à se retirer ou à adopter une approche défensive. En outre, la qualité des renseignements disponibles influe sur la qualité du résultat des négociations. Des négociations fondées sur des renseignements médiocres peuvent déboucher sur des décisions et des résultats de mauvaise qualité.

Troisièmement, M. Bellmann a indiqué ce qu'il faudrait faire pour améliorer la transparence. Il a noté les limitations de l'OMC et d'autres organisations intergouvernementales dans ce domaine. Par exemple, les exportateurs ont besoin d'avoir une idée de tous les arrangements concernant l'accès aux marchés, c'est-à-dire non seulement les droits de douane, les subventions et les normes (les prescriptions SPS ou les obstacles techniques au commerce), mais aussi les normes privées qui, pour beaucoup d'exportateurs, ont *de facto* un caractère obligatoire. Or, ce genre de renseignements échappe complètement à l'OMC. De surcroît, bien souvent, les Membres ne souhaitent pas divulguer les détails de leurs politiques.

Cela donne à penser que des institutions indépendantes pourraient jouer un rôle important et complémentaire dans la fourniture de renseignements additionnels. Dans le cas des subventions, M. Bellmann a cité l'exemple de «*farmsubsidies.org*», une organisation non gouvernementale qui fournit des données détaillées sur les subventions agricoles européennes, qui vont au-delà des renseignements fournis dans les notifications officielles.



(d) M. Pablo Klein, Conseiller, Mission permanente du Mexique auprès de l'OMC

M. Pablo Klein, ancien Président du Comité des subventions et des mesures compensatoires de l'OMC, a fait l'éloge du modèle de notification des subventions mis au point dans le cadre de l'IMS, tout en soulignant qu'il fallait créer de nouvelles incitations et de nouvelles disciplines, dans le cadre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, pour améliorer les notifications. Pour cela, on pourrait assurer la sécurité juridique de certains programmes ou appliquer des sanctions effectives en cas de non-notification.

M. Klein a suggéré de recréer une catégorie verte pour les subventions, comme le prévoyait l'article 8 de l'Accord SMC, arrivé à expiration en 1999, concernant les subventions ne donnant pas lieu à une action. Les subventions de cette catégorie devaient être notifiées avant leur mise en œuvre pour permettre aux Membres de déterminer si elles répondaient aux critères de la catégorie verte. L'article 8 ne représentait pas une exception inconditionnelle et ne donnait pas carte blanche pour subventionner. Les subventions relevant de cet article pouvaient être contestées, mais à partir d'un seuil plus élevé. Elles étaient aussi examinées attentivement par le Comité pour déterminer le bien-fondé de leur classement et leurs effets sur les Membres.

M. Klein soutient l'idée que les sanctions en cas de non-notification devraient être claires. Tout porte à croire qu'il existe un préjudice grave lorsqu'une subvention n'est pas notifiée ou lorsque les renseignements communiqués ne satisfont pas à la norme de l'article 25.3. Il faudrait renforcer la capacité des autorités de se prononcer sur l'imposition de droits compensateurs sur la base des «données de fait disponibles», surtout lorsque le gouvernement qui accorde la subvention refuse de coopérer à l'enquête.

M. Klein a suggéré d'élargir la définition des subventions soumises à notification de façon à laisser au Comité SMC le soin de déterminer si une subvention donne lieu ou non à une action, au lieu de laisser cela à la discrétion du Membre qui accorde la subvention. Cela ne serait faisable que si l'on fixait un seuil quantitatif au-dessous duquel une subvention n'aurait pas à être notifiée et que si l'on exemptait certaines catégories de subventions, comme les programmes de sécurité sociale.

Enfin, M. Klein a appelé à promouvoir un environnement dans lequel les gouvernements seraient plus disposés à participer à un débat ouvert sur les politiques concernant ces programmes.

2. Questions et observations de l'assistance

Le débat a commencé par une question polémique sur le point de savoir si l'on se souciait vraiment des subventions industrielles, y compris les subventions au niveau infranational. La réponse de l'assistance a été un «oui» quasi

unanime. Comme preuve de l'attitude assez souple envers de nombreuses subventions, il a été noté que l'article 8 de l'Accord SMC, qui avait expiré à la fin de 1999, encourageait la notification préalable des subventions qu'il mentionnait, en stipulant que les subventions notifiées ne donnaient pas lieu à une action. Il s'agissait des subventions en faveur de la recherche et du développement, des aides à la protection de l'environnement et des aides au développement régional. Pourtant, pendant les cinq années pendant lesquelles l'article 8 est resté en vigueur, pas un seul pays n'a notifié la moindre subvention pour bénéficier de cette protection.

D'autres participants ont souligné que la transparence est la pierre angulaire de la bonne gouvernance. L'information est un bien public qui, par défaut, devrait être mis à disposition de la façon la plus efficace, par exemple à partir d'une source centralisée. Au lieu d'avoir à expliquer aux gouvernements pourquoi ils doivent fournir des renseignements, il faudrait que ce soit eux qui expliquent pourquoi ils refusent de divulguer des données, sauf dans les cas où le secret est à la fois justifiable et nécessaire.

La présentation sincère de renseignements sur la politique commerciale est un véritable défi pour le Secrétariat de l'OMC, vu que de nombreux pays ne communiquent même pas les données commerciales de base, pourtant moins sujettes à controverse. L'OMC devrait peut-être renoncer à l'idée d'un engagement unique (il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout) pour s'attacher plutôt à «mettre de l'ordre», notamment pour ce qui est des subventions. À la réunion du Groupe d'experts de haut niveau dans le cadre du Forum public de cette année, Pascal Lamy s'est élevé contre l'idée que la libéralisation du commerce au niveau régional pourrait remplacer le multilatéralisme en demandant ce qu'ont fait les ACR pour discipliner les subventions. Pour progresser sur la question des subventions, il faudrait qu'il y ait des défenseurs de la transparence et de la réforme des subventions dans chaque pays Membre.

L'amélioration des renseignements fournis aux organisations intergouvernementales passe par une plus grande transparence au niveau national. Les gouvernements pourraient être encouragés à mettre en place une législation et des procédures nationales exigeant que les administrations nationales et provinciales et les entreprises présentent des rapports à un organisme central national. L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), par exemple, impose des obligations aux gouvernements concernant les procédures nationales. Cette option pourrait être étudiée de plus près.

Certains participants ont conclu que le seul autre moyen de progresser réellement en matière de transparence était la présentation de rapports indépendants par des organisations, comme l'IMS. Le modèle de notification des subventions proposé par l'IMS était considéré comme un moyen pratique d'améliorer la communication de renseignements, et son



application à l'Allemagne avait un effet de démonstration important. Il a été demandé qu'il y ait plus de notifications indépendantes.

3. Conclusions et voie à suivre

Les exigences de transparence pourraient être une réponse à la situation réelle d'imperfection de l'information. Tout le monde aurait intérêt à ce que les partenaires s'attaquent au problème de l'asymétrie de l'information. Dans certaines conditions, la fourniture de renseignements peut être un instrument de politique publique plus efficace que des règles de comportement précises et formelles. Cependant, l'efficacité de cet instrument dépend probablement de la manière dont les renseignements sont partagés et utilisés par les Membres, et non de leur diffusion ou non auprès du public.

En réponse, l'OMC pourrait:

- adopter des procédures améliorées pour réduire les incertitudes sur ce qui devrait être communiqué et pour améliorer la qualité et la quantité des renseignements fournis;
- mettre en place des incitations et des sanctions pour assurer la présentation adéquate de notifications et de renseignements;
- fournir des renseignements (obtenus, par exemple, au moyen du mécanisme d'examen des politiques commerciales ou au cours des séances de négociation) sous une forme plus accessible en regroupant et en analysant mieux les

données ou en les présentant de façon qu'elles soient utiles aux acteurs économiques, par exemple en donnant des détails sur les conditions d'accès aux marchés des différents pays.

Étant donné la difficulté, pour le Secrétariat de l'OMC, d'améliorer la transparence en raison des sensibilités des Membres, les organisations indépendantes vont jouer un rôle croissant en présentant des notifications indépendantes et en établissant des bases de données concernant les politiques nationales et sectorielles.

L'IIDD a proposé d'organiser conjointement avec l'OMC un séminaire sur l'amélioration de la transparence. Les thèmes de discussion proposés comprennent:

- la modification du mode de présentation des notifications;
- l'examen plus approfondi des politiques de subventionnement dans le cadre du mécanisme d'examen des politiques commerciales;
- le renforcement des capacités des pays en développement pour qu'ils soient mieux à même de notifier des renseignements sur les subventions et d'en discuter;
- la modification de certaines des règles régissant les notifications en appliquant des sanctions plus strictes à l'encontre des pays qui ne présentent pas de notifications et en renforçant les disciplines pour certains secteurs ou certains types de subventions.

K.

Coopération Sud-Sud et intégration régionale: considérations de genre



Modératrice

Mme Graciela Rodriguez – Coordinatrice mondiale, International Gender and Trade Network (IGTN)

Intervenantes

Mme Maria Rosaria Iorio – Chef du bureau de Genève de l'IGTN

Mme Luisa Rodriguez – Centre Sud

Mme Esther Busser – Confédération syndicale internationale (CSI)

Débat organisé par

IGTN

Rapport rédigé par

IGTN

Jeudi 25 septembre 2008 – 9 heures-11 heures



Résumé

La séance organisée par l'IGTN a mis en lumière les questions systémiques soulevées par le Consensus de Washington du point de vue de la coopération Sud-Sud et de la problématique hommes-femmes. Le Consensus de Washington, considéré comme un outil de politique de développement, n'a pas donné lieu à la création de richesses mais a plutôt entraîné un affaiblissement des capacités de production nationale dans les pays en développement et dans les pays les moins avancés. En encourageant le désengagement de l'État de l'économie, il a eu aussi des effets négatifs sur la lutte des femmes pour l'émancipation sociale et économique. Ce contexte macro-économique doit également être considéré à la lumière des règles déséquilibrées du commerce mondial et de la prolifération des accords commerciaux Nord-Sud. Le système commercial multilatéral est actuellement confronté à la multiplication des accords Nord-Sud et à l'impasse des négociations du Cycle de Doha pour le développement. Dans le même temps, les accords Nord-Sud ont freiné la coopération Sud-Sud et l'intégration régionale, tout en entravant le rééquilibrage multilatéral des règles commerciales.

Les experts ont souligné les problèmes et les contraintes liés aux politiques qui empêchent la matérialisation de la coopération Sud-Sud et de l'intégration régionale, en se plaçant du point de vue des mouvements sociaux, notamment des syndicats, et compte tenu des considérations de genre. Les défis futurs identifiés par les participants sont indiqués à la fin du résumé de la séance.

1. Exposés des experts

(a) Maria Rosaria Iorio, Chef du bureau de Genève de l'IGTN

Mme Maria Rosaria Iorio a rappelé que le renforcement de l'intégration et de la coopération économiques régionales fait partie des efforts faits par les pays en développement, depuis 40 ans, pour rééquilibrer le système commercial, le système financier et le système monétaire au niveau international. La coopération Sud-Sud a aussi été considérée pendant de nombreuses années comme un moyen de remédier aux inégalités présentes dans l'économie mondiale.

Les tentatives d'intégration économique régionale remontent aux années 70 et 80. Après les années 80, une deuxième génération d'intégration régionale et de coopération Sud-Sud a vu le jour. Mais, dans la plupart des cas, cette coopération s'est limitée à l'intégration économique plutôt que politique. Des mesures concrètes ont été prises par les pays de différentes régions en développement pour relancer les processus d'intégration économique et institutionnelle.

L'impasse dans laquelle se trouve actuellement le système commercial multilatéral pose de nouveaux défis, en particulier pour les processus de coopération Sud-Sud et d'intégration régionale.

La modératrice a posé les questions suivantes:

- Quels sont les défis pour les acteurs qui s'efforcent de promouvoir la coopération Sud-Sud dans le contexte de l'impasse des négociations commerciales multilatérales?
- Dans quelle mesure l'intégration régionale pourrait-elle offrir des solutions nouvelles aux problèmes sociaux et de développement, y compris les problèmes de genre?
- Quels sont les enjeux, en particulier du point de vue des considérations de genre?

(b) Luisa Rodriguez, Centre Sud

Mme Luisa Rodriguez a présenté une critique du modèle de développement fondé sur le Consensus de Washington, y compris le commerce bilatéral et sous-régional, les accords sur l'investissement et les négociations commerciales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Elle a rappelé les dix principes du Consensus de Washington, à savoir la discipline budgétaire, la redéfinition des priorités des dépenses publiques, la réforme fiscale, la libéralisation des taux d'intérêt, la concurrence en matière de taux de change, la libéralisation du commerce, la libéralisation de l'IED au niveau local, la privatisation, la déréglementation et la protection des droits de propriété.

Au cours des années 80, ces principes ont guidé les recommandations de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI) et du Département du Trésor des États-Unis et ont amené à réduire le rôle de l'État dans l'économie par la suppression des offices de commercialisation et des subventions, et par d'autres méthodes du même genre. Face aux politiques de remplacement des importations et à la planification centralisée, le désengagement de l'État était jugé nécessaire pour encourager le redressement financier et économique de l'Amérique latine. Ces principes ont été élaborés à la suite de la crise financière et économique des années 80 en Amérique latine.

Le volet «libéralisation du commerce» du Consensus de Washington préconisait l'élimination des restrictions quantitatives et des régimes de licences et l'application de droits de douane peu élevés et harmonisés. La concurrence des produits importés et l'augmentation de la part des exportations dans le PIB ont entraîné une baisse des prix pour les consommateurs et ont stimulé la croissance et les revenus.

Ces politiques ont malheureusement provoqué une instabilité sociale et politique et ont aggravé la détérioration des marchés régionaux du travail.

- i) La croissance axée sur les exportations et l'ouverture commerciale n'ont pas nécessairement fait reculer la pauvreté

En Amérique latine, l'augmentation des exportations et l'ouverture commerciale n'ont pas contribué à la croissance ni à



la réduction de la pauvreté. Au contraire, plusieurs études ont montré que la croissance économique dans la région était plus forte entre les années 50 et 80 que pendant les années 90. Les bienfaits de l'ouverture commerciale n'ont pas été répartis de manière égale entre les pays ou à l'intérieur de ceux-ci. Les pays qui souffraient de contraintes du côté de l'offre n'ont pas pu en profiter pleinement. En général, en Amérique latine, ces politiques n'ont fait qu'aggraver les inégalités de revenus.

À la différence de leurs pays d'accueil, les sociétés multinationales qui s'occupaient de la transformation et du transport des produits agricoles, des produits alimentaires et des minéraux ont bénéficié de l'ouverture économique et commerciale, du fait de la concentration accrue des marchés dans ces secteurs. Dans bien des cas, ce phénomène n'a pas eu les retombées qu'ont généralement les investissements étrangers. En outre, les producteurs locaux ont vu leurs bénéfices diminuer avec la baisse des prix à la production.

ii) Absence de dimension sociale et politique

En outre, les politiques recommandées sur la base du Consensus de Washington ne prévoyaient aucun mécanisme pour faire face aux crises sociales et politiques. Les parties prenantes nationales considéraient que ces recommandations faites de l'extérieur n'avaient aucun appui dans le pays et entraînaient des coûts d'ajustement supérieurs aux avantages escomptés. Dans la plupart des cas, la capacité de l'État à faire face aux coûts d'ajustement a été mise en doute. L'ouverture des marchés a rendu les pays plus vulnérables aux chocs économiques comme on l'a vu entre 1994 et 1999, période pendant laquelle dix pays d'Amérique latine à revenu intermédiaire, dont l'Argentine et le Venezuela, ont connu une instabilité financière, sociale et politique accrue.

iii) L'impact de la réforme sur les marchés du travail

Faute d'absorption de la main-d'œuvre dans d'autres secteurs, les travailleurs non qualifiés (pour la plupart des femmes dans le secteur agricole) ont été particulièrement touchés par les programmes d'ajustement. Cela a entraîné directement une augmentation du chômage et du travail informel, ainsi qu'une détérioration de la situation socioéconomique dans toute la région. Les faits montrent cependant qu'avant de s'ouvrir à l'investissement étranger et à la concurrence des produits importés, les pays auraient dû se doter de politiques et d'institutions permettant de faire face à l'inégalité des revenus, de promouvoir une croissance durable et d'atténuer les coûts de l'ajustement, en particulier en ce qui concerne l'emploi des populations rurales et vulnérables.

iv) Les négociations commerciales multilatérales

Outre les restrictions quantitatives, les régimes de licences et les droits de douane, les négociations commerciales multilatérales ont une portée plus vaste que le volet commercial du Consensus de Washington. Par exemple, celles du Cycle de Doha pour le développement, qui devaient s'achever en 2005, se poursuivent encore actuellement, en 2008.

L'agriculture est considérée comme la principale pierre d'achoppement de ces négociations. Actuellement, les questions épineuses ont trait principalement au pilier de l'accès aux marchés, mais beaucoup d'autres questions restent à négocier, telles que l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) et les services.

À l'heure actuelle [octobre 2008], on ne sait pas très bien où va le processus. Étant donné les prochaines élections aux États-Unis et en Inde, l'achèvement du Cycle de Doha d'ici à la fin de l'année 2008 semble improbable.

v) La prolifération des initiatives commerciales bilatérales et sous-régionales

La lenteur des progrès dans les négociations multilatérales a été décevante et a entraîné la multiplication des initiatives commerciales bilatérales et sous-régionales. Le nombre d'accords de libre-échange (ALE) notifiés à l'OMC a considérablement augmenté, passant de 20 en 1990 à 157 en 2007.

Le *nouveau régionalisme* est caractérisé par l'harmonisation des politiques économiques dans de nouveaux domaines, par l'accroissement du nombre d'accords entre pays de différentes régions et par des initiatives Nord-Sud. Ces dernières s'expliquent par le fait que les pays en développement espèrent attirer l'IED provenant de pays développés afin de s'intégrer à l'économie mondiale et d'accéder aux marchés des pays développés. L'Union européenne (UE), les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, le Japon (dans la région Asie-Pacifique), le Canada, la Chine, le Mexique, Singapour et la Turquie ont été particulièrement actifs dans ce domaine.

Les initiatives Nord-Sud comportent des engagements limités pour les pays du Nord (subventions à l'agriculture dans l'UE et aux États-Unis), alors qu'elles exigent des engagements importants de la part des pays en développement. Elles vont souvent au-delà des engagements pris dans le cadre de l'OMC et visent des questions qui ne figurent pas à l'ordre du jour des négociations multilatérales. Par exemple, la plupart des accords Nord-Sud comportent des obligations de grande portée relatives à la protection des investisseurs, aux droits de propriété intellectuelle, à la politique de la concurrence, à l'investissement, aux marchés publics, à la libéralisation du secteur des services, aux normes du travail et aux normes environnementales. En outre, bon nombre de ces accords restreignent les dispositions relatives au traitement spécial et différencié (TSD) tel qu'il est défini dans les Accords de l'OMC mais ne contiennent qu'un très petit nombre de dispositions (d'ailleurs très limitées) pour remédier effectivement aux asymétries.

D'après le rapport 2007 de la CNUCED sur le commerce et le développement, les accords Nord-Sud peuvent procurer des gains temporaires en termes d'accès aux marchés et d'IED, mais ils limitent inévitablement le champ de l'intervention des pouvoirs publics pour soutenir la croissance à long terme. Les accords commerciaux Nord-Sud pourraient



également compromettre les perspectives d'intégration régionale potentiellement avantageuses pour les pays en développement.

vi) La coopération Sud-Sud

Selon le rapport 2007 de la CNUCED sur le commerce et le développement, les accords commerciaux Sud-Sud, qui sont conclus entre des pays ayant des niveaux de développement économique analogues, pourraient favoriser l'efficacité, l'industrialisation et l'intégration plus rapide du Sud dans l'économie mondiale, tout en facilitant l'adaptation des régions concernées aux asymétries initiales en matière de concurrence et de technologie.

Cependant, pour contribuer à la croissance et aux changements structurels, ces accords doivent prévoir une action coordonnée dans les domaines d'action clefs, notamment au niveau des politiques macro-économiques et financières, des politiques d'infrastructure et des politiques industrielles. La coopération régionale facilite l'adoption de politiques cohérentes et favorise la facilitation des échanges et du transit, la diffusion de données commerciales, les infrastructures, la réduction des coûts de transport et la gestion régionale de projets d'investissement, y compris dans les secteurs de l'eau et de l'énergie.

L'Alternative bolivarienne pour les Amériques-Traité de commerce des peuples (ALBA/TCP) est un excellent exemple d'initiative Sud-Sud (Cuba, Venezuela, Nicaragua, Dominique, Saint-Vincent et Antigua) qui ne se limite pas au commerce mais englobe aussi des domaines de coopération très étendus comprenant l'énergie, la santé et la culture.

vii) Les défis pour les pays en développement

L'application des politiques de libéralisation du commerce et de l'investissement résultant du Consensus de Washington a diminué la capacité des pays en développement de réagir aux chocs extérieurs, de surmonter les contraintes du côté de l'offre et de profiter des avantages de l'ouverture commerciale, tout en assurant des moyens de subsistance durables aux groupes vulnérables.

Les défis qu'il faut encore relever comprennent: le rétablissement d'un secteur public fort, la mise en place d'institutions nationales stables et de ressources financières suffisantes, l'appropriation nationale des politiques, élaborées par un secteur approprié.

Assurer la cohérence entre les politiques commerciales et les politiques sociales et entre des régimes commerciaux de plus en plus complexes et contradictoires (multilatéraux, sous-régionaux et bilatéraux) constitue également un défi. La prolifération des initiatives commerciales bilatérales et sous-régionales ne fera que réduire encore plus le champ d'action des pouvoirs publics dans la poursuite des politiques de développement.

(c) Esther Busser, Confédération syndicale internationale (CSI)

Mme Esther Busser a exposé les réflexions et les positions des syndicats sur le modèle économique actuel, l'intégration régionale et la coopération Sud-Sud. Elle a donné des exemples de programmes concrets des syndicats dans le domaine de l'intégration régionale et dans celui des accords et de la coopération Sud-Sud.

Elle a rappelé que le modèle économique actuel n'avait pas procuré les avantages escomptés dans les régions du Sud et a dit que le bien-être humain n'était pas au cœur des accords. Les modèles de développement de nombreux pays en développement visaient à attirer les IED et à obtenir un accès aux marchés des pays développés. Ces stratégies sont inscrites dans des accords bilatéraux sur le commerce et l'investissement qui rendent les pays en développement encore plus dépendants de quelques marchés et produits d'exportation et des investisseurs étrangers.

Ces politiques ont eu pour effet d'intensifier la concurrence entre les travailleurs dans le monde entier. La dépendance à l'égard des marchés d'exportation et l'ouverture des économies ont réduit le pouvoir de négociation des travailleurs. En outre, sous l'effet des accords commerciaux qui réduisent la marge de manœuvre politique et renforcent la concurrence, les gouvernements ne peuvent ni créer des emplois ni assurer la qualité de l'emploi.

Le mouvement syndical estime que l'on a trop insisté sur la libéralisation du commerce, en pensant que les avantages en découlant seraient redistribués automatiquement et de manière égale, ce qui n'a pas encore été le cas.

Le modèle de développement fondé exclusivement sur la libéralisation du commerce et l'ouverture des marchés n'a pas entraîné un développement commercial et économique. Les pays en développement ne sont pas en mesure de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux et les travailleurs n'ont retiré aucun avantage. En conséquence, l'inégalité des revenus s'est accentuée, l'écart entre les bas revenus et les revenus élevés se creusant au fil du temps. Cette inégalité a créé un fossé entre les revenus du capital et du travail. Alors que les salaires des dirigeants ont augmenté, le produit de l'impôt sur le revenu n'a pas contribué à redistribuer le bien-être. Deux rapports du Bureau international du travail qui paraîtront prochainement devraient faire la lumière sur cet état de choses préoccupant.

En outre, tous les travailleurs, hommes et femmes, doivent faire face à des objectifs de production élevés, avec de longues heures de travail, de faibles salaires, des contrats précaires, et des conditions permettant un licenciement facile.

Compte tenu des difficultés rencontrées par les travailleurs, les stratégies de développement doivent se détourner des exportations vers les marchés des pays développés et mettre davantage l'accent sur les marchés et la compétitivité au niveau régional, avant d'ouvrir l'économie à la concurrence d'acteurs plus puissants.



En outre, les processus d'intégration régionale devraient aller au-delà de l'intégration économique pour viser aussi l'intégration politique et sociale. Une approche régionale cohérente pourrait donner la priorité à l'emploi pour faire en sorte que les travailleurs bénéficient de la croissance régionale. Elle pourrait également stimuler les marchés régionaux et utiliser les excédents pour les renforcer et pour développer l'infrastructure et les cadres de politique générale.

Les syndicats sont tout à fait favorables à une approche qui laisserait une marge de manœuvre politique au niveau national et qui permettrait une libéralisation graduelle au lieu de l'approche uniforme adoptée actuellement. La flexibilité des instruments est un élément important et les gouvernements doivent pouvoir utiliser des instruments de politique commerciale pour favoriser la croissance et créer des emplois. L'intégration régionale devrait être préférée aux accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux, d'autant que ces accords ne laissent pas assez de souplesse pour opérer une libéralisation graduelle. Les syndicats sont étroitement associés à l'intégration régionale et au développement du marché régional du MERCOSUR (Argentine, Paraguay, Uruguay et Brésil).

Une structure syndicale et une structure consultative tripartite ont été mises en place, donnant la priorité au MERCOSUR sur toutes les autres initiatives de libéralisation des échanges. Les syndicats des quatre pays du MERCOSUR se sont consultés pour forger des stratégies axées sur l'intégration régionale des marchés, mais ils ont beaucoup moins participé aux accords Sud-Sud, en particulier aux accords entre régions.

En ce qui concerne le MERCOSUR, les syndicats ont milité pour que les engagements pris dans le cadre des négociations multilatérales sur l'AMNA ne nuisent pas au processus d'intégration du MERCOSUR. Cependant, des pressions ont été exercées sur le MERCOSUR, le Brésil ayant accepté les coefficients et les réductions tarifaires prévus pour l'AMNA lors de la miniconférence ministérielle de juillet 2008.

S'agissant des accords de partenariat économique (APE), les syndicats pensent qu'il faut promouvoir l'intégration régionale avant d'ouvrir les marchés à l'UE en fixant des critères d'intégration régionale.

À ce propos, Mme Busser a rappelé la Plate-forme syndicale pour les Amériques, qui vise à promouvoir le travail décent et le développement durable dans les Amériques. Cette plate-forme a été mise au point par le Conseil consultatif andin du travail (CCLA), le Congrès caribéen du travail, la Coordination syndicale d'Amérique centrale et des Caraïbes, la Coordination des centrales syndicales du Cône Sud et les Centrales syndicales du Canada, des États-Unis, et du Mexique.

Ensemble, ces organisations ont rédigé une déclaration pressant les gouvernements de renoncer au fondamentalisme du marché et de placer le travail décent et la justice sociale

au cœur de leurs politiques économiques. Cette déclaration dit ceci: *«Il nous faut de nouvelles politiques conçues en tenant compte des considérations de genre, dont les objectifs principaux seront de consolider la démocratie, d'étendre les modes de participation de la société à la prise de décisions à l'échelle nationale et régionale, de réduire les inégalités, de créer des emplois décents avec des conditions de travail dignes et d'assurer le plein emploi à toutes les femmes et à tous les hommes des Amériques. Il est indispensable de renforcer les processus actuels d'intégration régionale comme alternative aux accords de libre-échange néolibéraux qui ne font que creuser le fossé entre les riches et les pauvres. L'intégration régionale peut avoir des effets positifs à condition qu'ils ne dissimulent pas les tentatives de domination de certains pays.»*

La Déclaration repose sur les piliers suivants:

- a. Un nouveau consensus démocratique fondé sur la souveraineté populaire et l'intégration des considérations de genre dans toutes les politiques publiques, dans la mesure où la production, la reproduction et les soins aux enfants sont des éléments importants pour réduire les inégalités de genre.
- b. Des politiques et des objectifs économiques et commerciaux axés sur le développement durable, le travail décent et le plein emploi. La création d'emplois doit être au centre des politiques publiques – cohérence des politiques, priorités en matière d'investissements productifs, politique budgétaire et fiscalité progressive, promotion de la production complémentaire et du développement local, politiques sectorielles et répartition des revenus, renforcement des capacités gouvernementales, réexamen des privatisations, accès au savoir et responsabilité des multinationales.
- c. La promotion et le respect des droits sociaux et des droits des travailleurs: création d'emplois dans le secteur formel, augmentation du nombre d'inspecteurs du travail et existence de tribunaux du travail qui fonctionnent bien; accès à des systèmes de sécurité sociale; et promotion de la négociation collective, des syndicats et des politiques d'inclusion.
- d. Des indicateurs d'application: inégalités, pauvreté, chômage, emploi dans le secteur informel, égalité des sexes, travail des enfants et indicateur sexospécifique du développement humain (PNUD).

En Afrique australe, l'initiative «Alternatives au néolibéralisme en Afrique australe» (ANSA) a été lancée. C'est un programme de développement axé sur la personne humaine.

Le programme préconise un développement endogène, non dicté par le FMI, la Banque mondiale, l'OMC, le G-8 ou les multinationales. Les simples citoyens devraient en être les principaux acteurs. Le développement devrait être fondé



sur les droits humains, y compris les droits des individus et des communautés et le droit à l'autodétermination nationale.

Ce programme comporte dix éléments:

1. une stratégie déterminée par les citoyens, à la place des modèles préconisés par la Banque mondiale, l'OMC ou les donateurs;
2. un système de production différent, fondé principalement sur la demande intérieure, les besoins humains, l'utilisation des ressources locales et l'épargne intérieure, avec intégration horizontale de l'agriculture et de l'industrie;
3. une intégration régionale voulue par la base à la place de la fragmentation actuelle;
4. une rupture stratégique sélective avec la mondialisation néolibérale et le retour négocié à un système de production et de distribution mondial fondamentalement différent;
5. une autre politique scientifique et technologique, fondée sur la mobilisation du savoir collectif et de la sagesse populaire;
6. la formation d'alliances et de réseaux stratégiques avec les forces de progrès aux niveaux régional, national et mondial;
7. une redistribution de la richesse et des possibilités, sur des bases politiques, entre le secteur formel et le secteur informel de l'économie;
8. les droits de la femme comme base d'une société saine et productive;
9. un système d'éducation qui tienne compte de la nécessité d'assurer un développement humain durable en améliorant les compétences dans les domaines de la technique, de la gestion, de la recherche et du développement;
10. la création d'une démocratie dynamique, participative et radicale, qui considère la mobilisation, les manifestations et le débat public comme un élément de la lutte pour un État respectueux de l'éthique et du développement.

Pour conclure, Mme Busser a dit ce qui suit.

La libéralisation commerciale et les accords commerciaux Nord-Sud n'ont rien apporté aux travailleurs, aux pauvres, aux femmes et aux jeunes. Les gouvernements et les syndicats ont perdu leur pouvoir, avec l'ouverture des marchés dominés par les multinationales.

Le développement doit être fondé sur la personne et doit tenir compte des considérations de genre et de travail décent. L'intégration régionale et les marchés régionaux ainsi que la répartition des gains pourraient être des moyens d'atteindre ce

but. Les accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux ne devraient pas saper l'intégration régionale.

Les syndicats et les gouvernements auront d'énormes défis à relever s'ils veulent changer de cap et promouvoir l'intégration régionale. L'approche actuelle basée sur des accords multilatéraux et bilatéraux ne va pas nécessairement dans le sens de leurs intérêts. Il y aura aussi d'énormes problèmes à surmonter pour placer l'emploi productif et la redistribution des gains au centre des politiques publiques. Les syndicats pensent que ces questions n'ont pas été convenablement abordées dans les discussions commerciales. Ils sont généralement plus engagés dans l'élaboration d'accords commerciaux et de stratégies visant à mettre en place des politiques de l'emploi qui assurent un travail décent et productif et qui tiennent compte des considérations de genre.

2. Questions et observations de l'assistance

Les questions abordées au cours du débat ont porté sur la mise en œuvre de la libéralisation commerciale à l'échelle régionale et mondiale. Les accords Nord-Sud posent un certain nombre de problèmes d'un point de vue à la fois systémique et pratique. Ces problèmes sont liés au déséquilibre des rapports de force entre les parties aux négociations, aux écarts considérables entre les niveaux de développement économique et au manque de capacités institutionnelles pour assurer un suivi.

Un participant a fait remarquer que l'érosion de l'espace politique dans les pays en développement n'était pas automatique mais résultait plutôt du manque de capacités institutionnelles et de ressources humaines. Dans certains cas, comme les APE et les ALE Nord-Sud, il résultait de la nécessité de se conformer aux règles commerciales multilatérales. Les règles d'origine pourraient être un moyen de promouvoir l'intégration régionale, comme dans le cas des textiles et du principe du cumul, qui consiste à tenir compte des différents stades du processus de production et des différents pays qui y participent pour déterminer l'origine d'un produit. C'est une façon de soutenir les processus d'intégration économique régionale. Le même principe semblait s'appliquer aux services.

La coopération Sud-Sud soulève elle aussi des problèmes liés à la similarité des structures économiques des pays concernés, aux divergences de vues sur les intérêts régionaux et à l'émergence de puissances régionales qui tentent d'influencer les pays plus petits dans la région; l'exemple de l'Asie du Sud-Est a été cité. Les processus Nord-Sud ont entravé l'intégration régionale et la coopération Sud-Sud et ont détourné l'attention des processus endogènes d'intégration économique et commerciale au profit des processus exogènes.

3. Conclusions et voie à suivre

Ces processus macro-économiques continuent d'avoir des effets négatifs sur la lutte des femmes pour l'égalité; en



préconisant des politiques libérales et le désengagement de l'État, de nombreux ALE ont accentué les inégalités de revenus, réduit le nombre d'emplois disponibles et aggravé le chômage des travailleurs peu qualifiés et des femmes, tout en limitant l'accès aux services essentiels (énergie, eau, santé, éducation) dans les zones rurales et les régions reculées des pays en développement. Ces politiques économiques, conjuguées au choix de politiques commerciales libérales inappropriées, ont eu pour effet d'accroître les inégalités sociales aux niveaux micro et macro-économiques.

Les principaux défis auxquels doivent faire face les acteurs de ces processus sont les suivants:

Pour les gouvernements:

- a. capacité de production;
- b. capacité de négociation;
- c. capacité institutionnelle;
- d. nouvelles orientations politiques et économiques;

e. réforme et coopération à l'intérieur des régions et entre les régions;

f. mécanismes permettant la consultation régulière de toutes les parties prenantes.

Pour la société civile, y compris les mouvements de femmes:

g. continuer à surveiller et à suivre les processus d'intégration aux niveaux national, régional et international;

h. engager un dialogue avec toutes les parties prenantes et, en particulier, avec les autorités nationales, pour sensibiliser aux problèmes spécifiques de genre et de développement;

i. attirer l'attention du public sur les conséquences pratiques des politiques économiques, commerciales et sociales pour la vie quotidienne des gens.



Réponse aux défis environnementaux mondiaux: qu'attendre des futurs groupes spéciaux chargés du règlement des différends?



Modérateur

M. Vicente Yu – Centre Sud

Intervenants

M. Charly Poppe – Coordinateur Trade Campaign, Amis de la Terre – Europe (FOEE)

Mme Nathalie Bernasconi-Osterwalder – Centre pour le droit environnemental international (CIEL)

M. Robert Howse – Professeur de droit international Lloyd C. Nelson, Faculté de droit de l'Université de New York

M. Niall Meagher – Centre consultatif sur la législation de l'OMC (CCLO)

Débat organisé par

CIEL et FOEE

Rapport rédigé par

CIEL et FOEE

Judi 25 septembre 2008 – 14h.15-16h.15



Résumé

Le débat sur le commerce et l'environnement occupe depuis peu le devant de la scène avec les preuves manifestes du changement climatique et sa reconnaissance politique grandissante de ce phénomène – qui est peut-être l'un des plus grands défis auxquels l'humanité ait jamais été confrontée. Mais le débat sur la relation entre l'environnement et le commerce n'est pas nouveau. On constate depuis longtemps des différences d'approche culturelles et philosophiques concernant les risques pour l'environnement et la santé et parfois des tensions entre la protection de l'environnement au Nord et les intérêts des pays du Sud en matière d'exportation. Néanmoins, de nouveaux problèmes concernant le commerce et l'environnement se profilent à l'horizon, et on peut douter qu'ils soient résolus dans le cadre des négociations à l'OMC. Le régime de règlement des différends de l'OMC pourrait donc prendre de l'importance, et il sera appelé à arbitrer entre des objectifs et des intérêts concurrents.

Des juristes venus d'horizons différents se sont attachés à discuter de l'avenir du mécanisme de règlement des différends de l'OMC pour ce qui concerne l'environnement, et se sont demandé si les groupes spéciaux et l'Organe d'appel étaient suffisamment armés pour faire face aux défis à venir. Il a été noté que l'Organe d'appel avait élaboré une véritable jurisprudence de l'OMC – et non pas un ensemble de décisions disjointes – et s'était assuré une place importante dans le cadre institutionnel du système de l'OMC. L'Organe d'appel avait fait preuve de cohérence et prévisibilité jurisprudentielles et ne s'était jamais déjugé. On avait observé qu'il avait nettement tendance à intégrer les considérations relatives à l'environnement, au développement et au commerce. À la différence de certains groupes spéciaux, il tenait compte des politiques et réglementations environnementales des Membres et il y avait lieu de penser que cela continuerait. Dans le domaine de l'Accord SPS, cette tendance était moins claire. Les présentateurs sont convenus que la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire États-Unis – Hormones (ou Hormones II) permettrait peut-être d'y voir plus clair. En effet, depuis la tenue du Forum de l'OMC, l'Organe d'appel a rendu sa décision dans cette affaire et, comme on s'y attendait, il a adopté une approche beaucoup plus nuancée de l'Accord SPS que l'approche suivie par les groupes spéciaux dans les affaires CE – Biotechnologie et États-Unis – Hormones, rejetant la plupart des conclusions du Groupe spécial dans cette dernière.

Les intervenants ont reconnu que les restrictions au commerce des biens et services environnementaux pouvaient constituer un problème pour les pays en développement, mais qu'il serait sans doute difficile de résoudre ce problème au moyen du mécanisme de règlement des différends. Il faudrait plutôt l'aborder dans le cadre des comités compétents de l'OMC.

L'évolution de la jurisprudence concernant la relation complexe entre le commerce et l'environnement restera importante et devra être surveillée par tous ceux qui

s'intéressent à la protection de l'environnement et, plus généralement, au développement durable.

1. Exposés des experts

(a) Charly Poppe, Amis de la Terre (FOEE)

M. Charly Poppe, Amis de la Terre – Europe (FOEE), a ouvert le débat en soulevant plusieurs questions importantes. À ses yeux, l'environnement semble être devenu une préoccupation majeure des responsables de la politique commerciale de par le monde et il se situe aujourd'hui au centre de l'attention collective. Ce phénomène avait deux dimensions possibles: d'un point de vue positif, on pouvait y voir une prise de conscience de la primauté des valeurs sociales et des impératifs politiques sur les préoccupations liées à l'expansion du commerce et à l'accès aux marchés. D'un point de vue négatif, les réglementations environnementales pouvaient encore être considérées avant tout comme un obstacle au commerce. Selon lui, c'était l'attitude dominante des responsables de la politique commerciale à l'égard des mesures de protection de l'environnement, comme le montraient les nombreux différends portés devant l'OMC.

M. Poppe a fait remarquer que les affaires soumises à l'OMC concernant des mesures de protection de l'environnement avaient abouti à des résultats mitigés. Dans quelques cas, le bien-fondé des mesures environnementales contestées a été confirmé (*Amiante, Crevettes-Tortues et Pneumatiques rechapés*), mais, selon M. Poppe, on ne savait pas encore très bien si ces décisions avaient jeté les bases de la protection adéquate de l'environnement dans le règlement des différends futurs à l'OMC.

Rappelant le débat sur le soutien mutuel du commerce et de l'environnement, M. Poppe a souligné qu'il fallait s'écarter de ce qu'il avait d'ambivalent et de stérile et reconnaître la primauté des objectifs environnementaux sur les intérêts commerciaux. Évoquant le discours de M. Pascal Lamy dans le contexte du changement climatique, M. Poppe considérait que l'OMC devrait peut-être adapter sa législation en tenant compte de ce contexte. Il a par ailleurs insisté sur le fait que les règles de l'OMC devaient évoluer, eu égard à l'urgence des problèmes environnementaux par rapport aux efforts continus d'expansion du commerce. Il a engagé les juristes spécialisés dans les questions commerciales et les délégués à tenir compte des conséquences de leurs décisions pour les populations et l'environnement. Après l'introduction de M. Poppe, trois intervenants ont exposé leurs vues sur les questions ci-après:

1. Comment décrire et caractériser la jurisprudence de l'OMC en matière d'environnement depuis la création de l'Organisation? Quelles sont, d'après vous, les étapes marquantes (positives ou négatives)? Quelle est aujourd'hui la pertinence de la décision rendue dans l'affaire Crevettes-Tortues, notamment dans le contexte du changement climatique?

**(b) Nathalie Bernasconi-Ostenwalder, CIEL**

Mme Nathalie Bernasconi a donné un aperçu de l'état de la jurisprudence de l'OMC en matière d'environnement. Elle a rappelé combien, à l'époque de la création de l'OMC, des mouvements écologistes, et certains gouvernements, s'étaient inquiétés de l'impact de l'OMC sur la politique environnementale et que cette préoccupation tenait en grande partie à deux décisions rendues antérieurement par le GATT, dans les affaires *Thons-Dauphins*. C'était la première fois que les clauses d'exception de l'article XX b) et g) avaient été examinées et cela avait ouvert le débat sur le lien entre le commerce et l'environnement. Les deux groupes spéciaux semblaient avoir examiné le droit du GATT en vase clos comme s'il était distinct du droit international général, en ignorant carrément les considérations environnementales ou en leur faisant peu de place. Bien qu'ils n'aient jamais été adoptés, les rapports des deux groupes spéciaux avaient terni par avance l'image de la future OMC, fondée en grande partie sur les mêmes règles que le GATT.

Mme Bernasconi a toutefois souligné que la situation avait changé. Les groupes spéciaux de l'OMC, et en particulier l'Organe d'appel, avaient généralement tenu davantage compte des mesures des Membres en matière d'environnement et de santé. On pouvait même dire que, dans une certaine mesure, l'environnement avait retrouvé la place qui lui revenait dans l'application des règles commerciales. S'il subsistait un certain scepticisme, dans la pratique, les critiques ouvertes s'étaient tues.

L'exposé de Mme Bernasconi s'est articulé autour des trois constats suivants:

- i) premièrement, l'approche «Trade über alles» a été indiscutablement abandonnée, comme en témoignent les dernières décisions des groupes spéciaux du GATT concernant l'environnement;
- ii) deuxièmement, l'Accord SPS a évolué dans un sens un peu différent; et
- iii) troisièmement, la décision rendue dans l'affaire *Crevettes-Tortues* reste l'une des décisions les plus marquantes concernant l'environnement.

Mme Bernasconi a fait remarquer que dans la première de ses décisions, concernant l'affaire *Essence nouvelle formule*, l'Organe d'appel de l'OMC avait résolument tourné le dos à l'approche en vase clos et avait ouvert la porte aux règles d'interprétation codifiées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. Avec cette décision et celle qui a suivi dans l'affaire *Crevettes-Tortues*, l'Organe d'appel s'est écarté encore plus du raisonnement suivi dans les affaires *Thons-Dauphins*, dans lesquelles les groupes spéciaux avaient rejeté l'application de la clause de l'article XX du GATT relative aux exceptions générales considérant que les mesures prises pour protéger l'environnement risquait de nuire au cadre multilatéral du commerce des marchandises. L'approche plus déferente apparaît encore dans la toute récente affaire *Brésil*

– *Pneumatiques rechapés*, où l'équilibre ou le déséquilibre entre les considérations commerciales et les considérations environnementales a dépendu en grande partie de l'interprétation de l'article XX du GATT. Cela a conduit Mme Bernasconi à examiner le critère de nécessité, qui figure à l'article XX b) du GATT et qui était au centre de cette affaire. Elle a rappelé que les groupes spéciaux du GATT avaient adopté un critère strict fondé sur le caractère le moins restrictif pour le commerce et que ce critère avait suscité de nombreuses critiques, notamment de la part de ceux qui considéraient qu'il ne tenait pas suffisamment compte des valeurs sociétales autres que le commerce. Dans les affaires *Corée – Viande de bœuf*, puis *CE – Amiante*, l'Organe d'appel de l'OMC avait réaffirmé le critère du caractère le moins restrictif pour le commerce tout en déclarant que pour être nécessaire, une mesure n'avait pas à être «indispensable» ou «inévitable», mais devait plutôt «favoriser» la réalisation d'un objectif, quoique cela soit beaucoup plus proche de la notion d'«indispensable». L'Organe d'appel a établi un critère mettant en balance trois facteurs pour déterminer si une mesure est nécessaire ou non quand elle n'est pas en soi indispensable. Les trois facteurs à prendre en compte sont: i) la contribution apportée par la mesure (non indispensable) à la réalisation de l'objectif légitime; ii) l'importance de l'intérêt commun ou des valeurs communes protégées; et iii) l'incidence de la mesure sur le commerce (*Corée – Viande de bœuf*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 164). Dans les deux affaires, l'Organe d'appel a affirmé qu'un Membre était libre de déterminer son niveau de protection (*CE – Amiante*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 174). Le critère de nécessité a été encore précisé dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques*. En somme, on peut conclure que cette affaire a accru la flexibilité dont disposent les Membres de l'OMC pour prendre des mesures restrictives pour le commerce afin de protéger la santé des personnes et l'environnement. On ne s'attardera pas sur cette décision qui sera examinée plus en détail dans la suite du rapport.

En conclusion, si l'on sait mieux aujourd'hui comment la jurisprudence de l'OMC peut s'appliquer dans les affaires concernant l'environnement, la question de la compatibilité doit toujours être réglée au cas par cas, d'où la difficulté de prévoir exactement l'issue de la procédure.

Passant à la question suivante, relative à l'Accord SPS, Mme Bernasconi a noté que la situation était tout à fait différente. Sans vouloir entreprendre un examen approfondi de cet accord, elle a dit qu'il était au centre du débat sur le commerce et l'environnement/la santé à l'OMC. L'affaire *CE – Hormones*, la première affaire SPS tranchée par l'Organe d'appel, qui portait sur l'interdiction par les CE de l'importation de viande de bœuf traité aux hormones, était importante, entre autres, parce que c'était la première fois que l'on examinait les prescriptions scientifiques nouvellement adoptées. L'Organe d'appel a fait preuve de déférence dans la mesure où il a considéré qu'un gouvernement n'avait pas à fonder son raisonnement sur l'avis scientifique majoritaire, mais devait plutôt le fonder de bonne foi sur un avis scientifique respectable, même s'il était minoritaire. L'Organe d'appel a aussi estimé qu'un gouvernement pouvait adopter un niveau de protection qui lui assure un risque nul. Il n'en a pas moins conclu que les CE n'avaient pas fondé leur



mesure sur une évaluation adéquate du risque comme l'exigent les règles de l'OMC, et, à ce jour, les CE sont confrontées à des sanctions économiques. Le différend *CE – Pneumatiques* a été suivi de diverses affaires SPS, dans aucune desquelles le Membre mis en cause n'a pu justifier ses mesures SPS.

Contrairement à d'autres affaires, les affaires SPS ont été examinées par les groupes spéciaux et l'Organe d'appel principalement du point de vue des exigences scientifiques énoncées dans l'Accord SPS, qui ont trait à l'obligation de fonder une mesure sur une évaluation des risques, etc. Les principes plus «traditionnels» de l'OMC, axés sur l'élimination du protectionnisme et de la discrimination non justifiée, ou exigeant que les règles commerciales n'imposent pas des restrictions non nécessaires au commerce, n'ont joué aucun rôle dans les décisions SPS, l'accent étant mis uniquement sur la science. Manifestement, l'idée qui sous-tend les exigences scientifiques est précisément que les mesures fondées sur des considérations scientifiques permettent de faire échec au protectionnisme. Cependant, la science n'apporte généralement pas de réponse claire et nette, et les groupes spéciaux et l'Organe d'appel doivent finalement trancher entre des avis d'experts différents, et souvent opposés. Mme Bernasconi a rappelé que, dans un débat organisé par le CIEL lors du Forum de l'an passé, M. Brendan McGivern avait évoqué l'affaire *Japon – Pommes* et avait indiqué qu'il s'agissait d'une affaire importante en raison d'un argument qui avait en fait été rejeté. Dans cette affaire, le Japon soutenait que, lorsqu'un gouvernement évalue des preuves scientifiques, il fallait faire preuve de déférence à son égard. L'Organe d'appel a statué au contraire que rien dans l'article 11 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends n'obligeait à observer une déférence à l'égard d'un Membre et que cet article exigeait un examen objectif. On pourrait discuter pour savoir si ce rôle convient aux spécialistes des questions commerciales qui font partie de groupes spéciaux ou de l'Organe d'appel, aussi talentueux et brillants soient-ils.

Enfin, Mme Bernasconi a dit quelques mots du lien entre les accords environnementaux multilatéraux (AEM) et l'OMC, qui reste l'une des questions les plus importantes dans le débat sur l'environnement à l'OMC, compte tenu, en particulier, des défis environnementaux mondiaux. Elle a noté qu'en l'absence de progrès dans les négociations de Doha relatives au paragraphe 31 1) traitant de la relation entre l'OMC et les AEM, la charge continuera de peser sur les groupes spéciaux et l'Organe d'appel de l'OMC. Dans l'affaire *Crevettes-Tortues*, l'Organe d'appel avait été très nuancé, tenant compte, dans l'interprétation du droit de l'OMC, des traités environnementaux extérieurs, sans faire de différence entre les traités ratifiés ou non ratifiés par les parties au différend, ou par l'ensemble des Membres de l'OMC. Au contraire, le Groupe spécial, se fondant sur l'article 31(3) c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités, a conclu que, si tous les Membres de l'OMC n'étaient pas parties à l'AEM, ce dernier n'avait pas à être pris en considération dans un différend en tant que «règle pertinente du droit international applicable dans les relations entre les parties».

Dans son rapport sur l'affaire *CE – Biotechnologie*, le Groupe spécial a mis à mal cette approche conciliatoire. Il reste à voir comment le problème sera résolu dans l'avenir. De toute évidence, l'approche adoptée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Crevettes-Tortues* serait préférable. Après tout, l'interprétation d'un traité suppose qu'il y a plus d'une interprétation possible et que l'interprète doit choisir entre les options disponibles. En ce qui concerne les liens entre commerce et environnement, lorsqu'une option est conforme à d'autres normes et efforts multilatéraux, ne serait-il pas logique, au regard des objectifs de l'OMC et de la notion de soutien mutuel, d'opter pour une interprétation qui tienne compte des normes et des approches incorporées dans les AEM pertinents?

(c) Robert Howse, Faculté de droit de l'Université de New York

À la suite de l'exposé de Mme Bernasconi, M. Howse a évoqué deux décisions majeures de l'OMC concernant des mesures environnementales. Premièrement, s'agissant de l'affaire *Crevettes-Tortues*, il a qualifié la décision de tournant important, non seulement du point de vue des objectifs environnementaux, mais aussi du point de vue des intérêts et des valeurs des parties prenantes, qui ont désormais une voix légitime à l'OMC. Deuxièmement, le problème posé dans l'affaire *Thons-Dauphins* était lié en partie à l'idée que même des mesures environnementales non discriminatoires seraient contraires à l'article III ou à l'article XI du GATT en raison de la distinction établie entre produit et procédé. Selon lui, une mesure non discriminatoire ne devrait pas nécessairement enfreindre les dispositions de l'article III du GATT si elle répond à des considérations de politique sanitaire et environnementale. M. Howse a expliqué comment, dans l'affaire *CE – Amiante*, l'Organe d'appel s'était appuyé sur des considérations d'ordre sanitaire pour déterminer si les produits étaient similaires, en particulier lorsqu'il a appliqué le critère de similarité utilisé dans des affaires précédentes qui mettaient l'accent sur des critères économiques. Il a fait observer que, dans cette affaire, l'Organe d'appel avait souligné l'importance de la perception des consommateurs pour déterminer si des produits étaient similaires, car il était possible de prouver que les consommateurs se soucient de l'environnement et du changement climatique au moyen de sondages d'opinion et d'autres informations pertinentes sur leur comportement. À ses yeux, la décision rendue par l'Organe d'appel était qu'un produit pouvait bien être considéré comme non similaire sur la base des préoccupations environnementales des consommateurs, et que, par conséquent, des mesures répondant à ces préoccupations ne seraient pas contraires à l'article III:4 du GATT, et n'auraient donc pas à être justifiées au regard de l'article XX. Dans le même ordre d'idées, M. Howse a expliqué comment l'Organe d'appel avait interprété l'autre partie du critère de l'article III concernant le «traitement [non] moins favorable». Renvoyant au paragraphe 100 du rapport sur l'affaire *CE – Amiante*, il a expliqué comment l'Organe d'appel avait été amené à dire que même des distinctions établies entre des produits similaires pouvaient ne pas contrevenir à l'article III:4 du GATT dès lors qu'elles



s'appliquaient de la même manière au traitement du groupe des produits importés similaires et à celui des produits nationaux similaires.

Dans l'affaire *République dominicaine – Cigarettes*, l'Organe d'appel est même allé plus loin en revenant, dans une certaine mesure, au critère des objectifs et à celui des effets. Il a indiqué que, pour établir qu'il y a eu violation de l'article III:4 du GATT, il importait d'établir qu'il y avait eu un traitement moins favorable, c'est-à-dire une discrimination. Ce faisant, l'Organe d'appel s'est concentré sur la question de savoir s'il y avait un but réglementaire légitime ou si la distinction était établie d'une manière protectionniste. Dans l'affaire *CE – Biotechnologie*, le Groupe spécial avait appliqué le critère des effets puisque, au lieu d'examiner si les produits étaient similaires, il a simplement demandé s'il existait un élément pouvant indiquer une discrimination à des fins de protection. L'intervenant a expliqué que, dans cette affaire, les plaignants, qui avaient fondé leur argumentation sur l'article III:4 du GATT, n'avaient pas apporté la preuve que la distinction entre les produits GM et les produits non GM comportait une dimension protectionniste. Le Groupe spécial avait alors refusé d'examiner si les produits étaient similaires car il n'y avait aucune preuve *prima facie* de protectionnisme.

Selon M. Howse, l'évolution de la jurisprudence relative à l'article III:4 du GATT est extrêmement importante car elle indique que si une mesure (y compris une mesure PMP) n'est pas discriminatoire, on n'a pas à invoquer l'article XX du GATT pour la justifier.

Pour relier son propos à l'exposé de Mme Bernasconi, M. Howse a évoqué de nouveau l'affaire *CE – Biotechnologie*. Selon lui, s'il avait été saisi, l'Organe d'appel aurait infirmé la décision du Groupe spécial. Quant à l'affaire *CE – Hormones II*, elle est actuellement examinée par l'Organe d'appel. M. Howse a insisté sur la complexité de cette affaire, qui souffre du poids des questions de procédure. Il a souligné que l'Organe d'appel pourrait même analyser la teneur des dispositions SPS relatives à l'évaluation des risques dans cette affaire, ce qui serait encore pire que l'analyse faite dans l'affaire *CE – Biotechnologie*.

M. Howse a ensuite fait part à l'assistance de ses vives préoccupations au sujet de certaines observations faites par le Directeur général, M. Pascal Lamy, dans son interprétation de la décision rendue dans l'affaire *Crevettes-Tortues*. Selon lui, le Directeur général avait donné des interprétations *ex officio* du droit de l'OMC et des décisions de l'Organe d'appel. Des observations de ce genre n'étaient pas de la compétence du Directeur général et risquaient de nuire à l'équilibre des compétences institutionnelles au sein de l'OMC. En s'adressant au Parlement européen, M. Lamy avait indiqué qu'il ressortait de l'affaire *Crevettes-Tortues* qu'avant d'adopter des mesures unilatérales il fallait tout mettre en œuvre pour parvenir à un accord multilatéral par consensus. M. Howse a expliqué que c'était une erreur couramment faite dans l'interprétation de cette affaire.

M. Howse a dit qu'il approuvait la comparaison faite par l'Organe d'appel entre les traitements appliqués à deux groupes de pays, qui avait révélé que les pays asiatiques n'avaient pas bénéficié de la même attitude d'ouverture pour négocier un accord que d'autres pays de l'hémisphère occidental. Il a cependant souligné que l'Organe d'appel n'avait pas imposé d'obligation de négocier comme condition préalable pour adopter des mesures unilatérales. À son avis, l'Organe d'appel ne pouvait pas dire à partir de quand les efforts faits sont suffisants pour conclure une négociation. De surcroît, il ne lui appartenait pas de déterminer dans quelle mesure la bonne foi et l'attitude d'ouverture sont présentes dans un processus de négociation. Dans l'affaire *Jeux et paris*, l'Organe d'appel avait rejeté l'idée que, pour justifier une mesure au titre de l'article XX, il fallait avoir engagé au préalable des négociations en vue de la conclusion d'un accord international.

M. Howse a aussi critiqué la déclaration de M. Lamy selon laquelle, malgré son importance, l'affaire *Crevettes-Tortues* «n'était qu'une affaire de crevettes et de tortues». Selon lui, l'affaire *Mexique – Stanley Steel* précisait la nature et l'importance du précédent dans le droit de l'OMC. Se référant au paragraphe 161 de la décision sur cette affaire et au paragraphe 121 du rapport sur l'affaire *Crevettes-Tortues*, il a expliqué que l'Organe d'appel avait souligné que la décision ne concernait pas seulement les crevettes et les tortues et la clarification de l'article XX g) du GATT, mais aussi qu'elle s'appliquait à la structure même de l'article dans son ensemble. Selon lui, si l'Organe d'appel avait effectivement tenu à limiter sa décision aux crevettes et aux tortues, il n'avait absolument aucune raison de dire expressément qu'elle s'appliquait à l'ensemble des dispositions de l'article XX.

(d) Niall Meagher, CCLO

De l'avis de M. Niall Meagher, il importe de noter que les dispositions relatives à l'environnement, à savoir les exceptions prévues à l'article XX du GATT, ont toujours fait partie de l'accord depuis la signature de la Charte de La Havane. Il fallait donc reconnaître que les juristes spécialisés dans les questions commerciales avaient toujours eu le souci de l'environnement. De plus, ceux qui avaient participé à la négociation de la Charte se disaient volontiers préoccupés par la protection de l'environnement. Selon lui, les juristes spécialisés dans le commerce international prennent très au sérieux les problèmes d'environnement.

M. Meagher a indiqué en quoi les exceptions énoncées à l'article XX protègent la marge de manœuvre des responsables nationaux dans le domaine de l'environnement. Selon lui, le GATT reconnaît que les obligations imposées par l'accord ne s'appliquent pas à certaines mesures dès lors que celles-ci ne sont pas utilisées comme un moyen de protection déguisé. De ce fait, pour ce qui est des clauses d'exception dans le droit de l'OMC, la principale question est, et restera, l'analyse de la relation entre la latitude politique des Membres de l'OMC en matière de protection de l'environnement et les mesures susceptibles d'être utilisées comme moyen de protectionnisme déguisé qui ne seraient pas acceptables en vertu des règles du GATT.



Selon M. Meagher, la méthode d'analyse à appliquer a évolué au cours des 60 dernières années. Dans le contexte des procédés et méthodes de production, on a cherché à établir la protection de l'espace politique national dans le cadre des obligations de fond énoncées à l'article III du GATT au lieu de recourir aux exceptions prévues à l'article XX. Bien que cela ne semble pas poser de problème pour ce qui est des distinctions fondées sur le procédé et favorables à l'environnement, il n'en serait pas de même si les Membres de l'OMC utilisaient ces distinctions à des fins protectionnistes sans rapport avec l'environnement. L'article III ne fournirait aucun moyen de différencier ces mesures et, partant, le meilleur moyen de les aborder serait d'invoquer l'article XX du GATT.

À propos de la science, M. Meagher a dit ce qu'il pensait de la place faite actuellement aux avis scientifiques dans les procédures de l'OMC. Il a noté que la science avait fait des progrès considérables au cours des dernières décennies et que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel de l'OMC s'appuyaient toujours sur des avis scientifiques. Dès lors qu'elles se fondent sur des données scientifiques, les mesures prises par les Membres ont des chances d'être considérées comme conformes aux règles de l'OMC. Cela vaut particulièrement pour ce qui est de l'Accord SPS. Cependant, comme l'avait souligné Mme Bernasconi, la science soulevait d'autres difficultés qui apparaissaient de plus en plus clairement, en particulier la possibilité d'avis scientifiques multiples mais opposés sur une même situation ou une même mesure. On s'attendait apparemment à ce que la science détermine, de façon objective, la légitimité de telle ou telle mesure. Or, la science n'est pas toujours «d'un seul côté», ce qui soulève des difficultés particulières.

1. La plus récente décision de l'Organe d'appel concernant l'environnement a été rendue dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*. S'agit-il, d'après vous, d'une décision «verte» et pourquoi? Qu'est-ce qui a changé depuis et, à votre avis, qu'est-ce que cette affaire va signifier dans le contexte du changement climatique?

Après avoir fait une description générale des problèmes environnementaux liés à la fabrication et à l'élimination des pneumatiques, M. Howse a exposé en détail l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*. Il a indiqué que le Brésil avait interdit l'importation de pneumatiques rechapés tout en encourageant les Brésiliens à acheter des pneumatiques rechapés d'origine nationale. Bien que cette mesure puisse être considérée comme discriminatoire au regard du droit de l'OMC, le Brésil a soutenu qu'elle procurait un avantage environnemental car, chaque fois qu'un pneumatique de fabrication locale était rechapé, l'élimination finale des pneus usagés était différée et leur durée de vie était rallongée d'autant. Par conséquent, chaque fois que les consommateurs brésiliens achetaient des pneus rechapés importés, le risque environnemental associé aux pneus de rebut était transféré au Brésil, qui devait en supporter les conséquences, alors qu'il n'était pas responsable de la production de ces pneus. Le Brésil a donc invoqué

des raisons sanitaires et environnementales pour justifier sa prohibition à l'importation.

M. Howse a expliqué que, comme les CE alléguaient une discrimination du fait que les pneumatiques rechapés brésiliens ne recevaient pas le même traitement, l'affaire a été examinée sur la base de l'article XX du GATT. Fait particulièrement important, l'Organe d'appel a reconnu que plus la consommation de pneumatiques rechapés brésiliens augmentait, plus la charge environnementale supportée par le Brésil pour éliminer ces pneus diminuait. Les CE ont suggéré plusieurs autres mesures, notamment des mesures moins restrictives, mais l'Organe d'appel a déclaré que ces mesures comportaient elles-mêmes des risques pour la santé et la sécurité ou qu'elles n'étaient pas raisonnablement disponibles pour d'autres raisons.

Néanmoins, lorsque l'Organe d'appel a analysé le texte introductif de l'article XX du GATT, il s'est trouvé confronté à un autre problème particulier – à savoir le fait que le Brésil n'avait interdit l'importation de pneumatiques rechapés qu'en provenance des CE et non en provenance du Mercosur (accord commercial régional). La question était donc la suivante: si une mesure de cette nature ne s'applique qu'à l'une des parties, s'agit-il d'une mesure discriminatoire arbitraire et injustifiée, au sens du texte introductif de l'article XX? L'Organe d'appel a considéré que la mesure était effectivement arbitraire et injustifiée, ces deux termes étant définis par rapport à la relation entre l'élément de discrimination et l'objectif de la mesure. Comme la discrimination ne visait pas des objectifs environnementaux mais l'application d'un accord commercial régional, la mesure a été jugée incompatible avec les règles de l'OMC.

M. Howse a souligné que la définition d'une discrimination injustifiée utilisée dans cette affaire semblait avoir contourné le sens littéral des mots «arbitraire» ou «injustifié», qui, à son avis, ne s'attachait pas nécessairement à l'objet particulier de la mesure, à savoir l'environnement, mais était plutôt défini en termes d'objectifs non protectionnistes. Selon lui, l'Organe d'appel pouvait avoir à nuancer sa décision parce que, dans de nombreux cas, la façon dont une mesure est appliquée peut comporter des éléments de discrimination qui sont parfaitement légitimes mais se rapportent à d'autres préoccupations. La façon dont une mesure est appliquée peut varier selon le pays d'importation pour des raisons tout à fait impérieuses autres que l'objectif qui est justifié au regard de l'article XX du GATT. Néanmoins, selon M. Howse, l'Organe d'appel n'avait pas reconnu cette situation et ne l'avait pas examinée attentivement.

M. Howse a également souligné la question de l'interaction entre les droits et obligations énoncés dans un accord commercial régional et le droit de l'OMC. Il a reconnu l'importance du phénomène de fragmentation. Selon lui, la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés* montrait que celui-ci avait peut-être essayé de trouver une solution plus simple, qui ne nécessitait pas une analyse approfondie de la question de la



fragmentation. À ses yeux, l'Organe d'appel a adopté la même approche dans l'affaire *Mexique – Boissons non alcoolisées*, en édulcorant précisément la difficulté de la relation entre les accords commerciaux régionaux et l'OMC.

Pour ce qui est du critère de nécessité figurant à l'article XX du GATT, M. Howse a noté plusieurs aspects essentiels de la décision rendue dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*. D'abord, l'Organe d'appel a réaffirmé que les objectifs sanitaires étaient importants «au plus haut point»; ensuite, il a déclaré que la protection de l'environnement était «d'importance». Étant donné que le terme «environnement» n'apparaît pas dans l'article XX du GATT, cette reconnaissance est très importante – même si certaines interprétations de l'article XX devraient en limiter l'intérêt pour l'environnement. L'alinéa g) de l'article XX a été largement interprété comme étant la clause environnementale de cet article, clause limitée à la conservation des ressources naturelles. Par conséquent, lorsqu'il a laissé entendre que l'alinéa b) pouvait servir à admettre toutes sortes d'allégations environnementales, l'Organe d'appel a effectivement élargi l'éventail des questions environnementales visées par l'article XX du GATT.

À propos du critère de nécessité, M. Howse a aussi évoqué la question des mesures de rechange raisonnablement disponibles, notant que l'Organe d'appel avait déterminé qu'une mesure n'a pas à apporter une contribution effective à la réalisation de l'objectif visé mais doit seulement paraître rationnelle et raisonnable pour qu'on puisse penser qu'elle y contribuera. En liaison étroite avec ce qui précède, M. Howse a également indiqué que l'Organe d'appel avait admis que les mesures de rechange raisonnablement disponibles étaient associées au niveau de développement des pays. Il a expliqué en quoi les mesures de rechange moins restrictives dont on pouvait raisonnablement attendre l'adoption par un pays pouvaient être liées à son niveau de développement.

M. Meagher a partagé le point de vue de M. Howse quant à l'interprétation élargie de l'alinéa b) de l'article XX du GATT dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*. Selon lui, l'Organe d'appel a essayé de rendre cet alinéa très semblable à l'alinéa g), notamment en interprétant le mot «nécessaires» comme signifiant quelque chose d'analogue à l'expression «se rapportant à» employée à l'alinéa g). Toutefois, bien qu'il n'ait pas considéré que cette interprétation posait problème dans l'affaire en question, M. Meagher s'est dit préoccupé par son application dans de futures affaires. En effet, si les termes des alinéas b) et g) étaient différents, c'était pour une raison précise, à savoir limiter l'application de l'exception énoncée à l'alinéa b) de l'article XX. Comme les questions relatives à la santé peuvent couvrir pratiquement toutes les mesures, le terme «nécessaires» a été introduit à l'alinéa b) pour limiter l'application de cette exception.

En ce qui concernait la définition habituelle du terme «nécessaires», M. Meagher a estimé que l'Organe d'appel l'avait défini en tenant compte du caractère restrictif pour le commerce de la mesure, contournant ainsi l'analyse du texte introductif de l'article XX. Cette question semblait non résolue à ce jour.

Mme Bernasconi a tenu à dire que le Brésil n'avait pas obtenu gain de cause pour d'autres raisons, mais ses arguments environnementaux avaient en tout cas été entendus. Elle considérait que la décision était «verte» et favorable au développement.

À propos de l'article XX b), Mme Bernasconi a expliqué en quoi l'Organe d'appel avait introduit un nouveau «critère de contribution importante» selon lequel, pour qu'une mesure soit nécessaire, sa contribution à la réalisation de l'objectif visé devait être «importante, et pas seulement marginale ou insignifiante». À première vue, ce nouveau critère constituait un obstacle de plus pour les pays qui cherchent à justifier une mesure environnementale. Cependant, l'Organe d'appel a estimé qu'il n'était pas nécessaire de quantifier la contribution de la mesure à la réalisation de l'objectif. Comme l'a expliqué Mme Bernasconi, cette analyse pouvait se faire en termes quantitatifs ou qualitatifs, ce qui en facilitait l'interprétation.

Mme Bernasconi a aussi analysé l'argument que les CE ont porté à l'attention de l'Organe d'appel, selon lequel une interdiction d'importer ou toute autre mesure ne pouvait se justifier que si sa contribution était immédiatement observable. L'Organe d'appel a rejeté cet argument en déclarant que les conséquences d'une mesure ne pouvaient être vérifiées qu'après un certain temps. À son avis, cette interprétation atténuait considérablement le «critère de contribution importante» en tenant compte de la réalité de la réglementation environnementale.

Par ailleurs, Mme Bernasconi a souligné qu'en admettant que le produit visé par la mesure (les pneumatiques rechapés) n'avait pas à être le même que le produit comportant le risque (les pneumatiques de rebut), l'Organe d'appel avait établi un lien entre les pneumatiques rechapés dont la durée de vie est courte et le risque résultant de l'accumulation de pneumatiques de rebut, renvoyant ainsi à une analyse du cycle de vie, qui, selon elle, était largement soutenue par les milieux écologistes. De plus, l'Organe d'appel avait implicitement reconnu la nécessité pour les gouvernements de disposer d'une marge de manœuvre pour faire face à l'impact environnemental et sanitaire des produits durant tout leur cycle de vie.

Enfin, à propos de l'analyse du texte introductif de l'article XX, l'intervenante a dit que l'Organe d'appel et le Groupe spécial avaient tout fait pour éviter de se pencher sur l'article XIV relatif aux accords commerciaux régionaux (ACR). Selon elle, il était très regrettable que l'on ait examiné la question du Mercosur au regard des dispositions de l'article XX et de son texte introductif. La décision du Mercosur avait amené le Brésil à autoriser l'importation de pneumatiques rechapés en provenance de l'Uruguay et des autres pays du Mercosur, ce qui explique que l'Organe d'appel ait conclu à la violation des dispositions du texte introductif de l'article XX. Cette affaire, qui concernait un conflit entre, d'une part, une décision prise au titre d'un ACR qui s'opposait à une restriction au commerce à visée environnementale et, de l'autre, une décision de l'OMC qui autorisait en principe cette restriction, a démontré que l'interaction entre les ACR et l'OMC devait être encore précisée.



Quels sont les principaux défis pour les pays en développement dans le règlement des différends relatifs au commerce et à l'environnement?

M. Meagher a proposé d'aborder le sujet de deux points de vue différents: d'un côté, la contestation de mesures prises par des pays en développement et, de l'autre, la volonté des pays en développement de contester des mesures imposées soit par un autre pays en développement, soit par un pays développé. Sous le premier angle, il a fait remarquer que le Brésil avait fort bien su porter l'affaire devant l'Organe d'appel et démontrer la visée environnementale de la mesure. Il a souligné cependant que cela n'était pas à la portée de tous les pays en développement. À cet égard, il a admis qu'il était particulièrement difficile pour les pays pauvres de rassembler toutes les ressources et les preuves nécessaires lorsqu'ils avaient recours au mécanisme de règlement des différends de l'OMC. En liaison avec les interventions précédentes, il a souligné aussi que lorsqu'ils appliquent des mesures environnementales, les pays en développement ont beaucoup de difficultés à le faire d'une façon qui soit la moins restrictive possible pour le commerce. De surcroît, ils risquent de ne pas pouvoir structurer leurs mesures environnementales d'une façon qui soit compatible avec les règles de l'OMC.

Les pays en développement qui agissent comme plaignants rencontrent les mêmes difficultés, notamment le manque de moyens pour rassembler les preuves et résister aux pressions politiques des mouvements écologistes. L'écologie et le développement ne faisaient pas toujours bon ménage, en particulier quand on songe que les pauvres de ces pays dépendent pour vivre de l'exportation de produits qui ne satisfont pas forcément aux normes environnementales des pays développés. En somme, c'est un problème politique épineux, qui rend très difficile pour les pays en développement de contester les mesures environnementales des pays développés.

Se référant au dernier point soulevé par M. Meagher (le coût des mesures), Mme Bernasconi a souligné qu'en la matière, l'une des principales préoccupations des pays en développement a trait au renforcement et à la multiplication des normes. Qu'elles s'appliquent aux produits ou aux procédés, il fallait utiliser les normes pour corriger les modes de consommation calamiteux des pays développés. Elle a souligné que la question des normes était plus pertinente que jamais, surtout dans le contexte du changement climatique. Jusqu'ici, il y a eu de nombreuses discussions sur la question au sein des Comités SPS et OTC et il fallait continuer à aborder ces questions dans le cadre de l'OMC mais pas nécessairement dans le cadre du mécanisme de règlement des différends. À son avis, les discussions devraient porter surtout sur le coût pour les pays en développement des mesures imposées par les pays développés. Un système doit être mis en place pour aider les pays en développement à appliquer les normes adoptées dans les pays développés, y compris par la fourniture d'une assistance financière et technique. Mme Bernasconi a dit combien il importait que ces questions soient examinées par les Comités de l'OMC, en

particulier du point de vue de la transparence et des coûts. À son avis, cela éviterait de devoir recourir au mécanisme de règlement des différends.

Répondant à l'observation de M. Meagher concernant la capacité des pays en développement de se conformer au critère de nécessité et à l'exigence que les mesures soient le moins restrictives possible, au sens de l'article XX du GATT, M. Howse a appelé l'attention sur les déclarations faites dans le cadre de l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*, et en particulier sur le paragraphe 171 de la décision, qui montrent que la situation économique des Membres de l'OMC sera prise en considération.

S'agissant de l'avenir du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, M. Howse a dit que l'Organe d'appel avait beaucoup évolué et que l'idée du caractère jurisprudentiel de ses décisions avait été clairement affirmée, soulignant qu'il avait élaboré une véritable jurisprudence et non pas un simple ensemble de décisions disparates. Par conséquent, étant donné tous les changements survenus en son sein, l'Organe d'appel avait convenablement reconnu son rôle important dans le cadre institutionnel du système de l'OMC. S'agissant de la constance jurisprudentielle de l'OMC, M. Howse a fait observer que l'Organe d'appel ne s'était encore jamais déjugé. Il reconnaissait donc la cohérence et la constance de la jurisprudence de l'OMC, indépendamment du fait que la composition de l'Organe d'appel varie.

En conclusion, M. Howse a noté que les affaires portées devant l'Organe d'appel au titre de l'Accord SPS n'étaient pas des affaires capitales et n'avaient pas soulevé des questions fondamentales concernant la vie humaine et les perceptions des individus en tant que consommateurs et êtres humains. Après avoir affirmé le caractère prioritaire de la santé humaine, l'Organe d'appel devra sans doute examiner la question avec plus de sensibilité que ne l'ont fait les groupes spéciaux dans des affaires précédentes, en particulier dans l'affaire *CE – Biotechnologie*.

2. Questions et observations de l'assistance

L'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés* a été au centre d'une grande partie du débat. Un membre de l'assistance a redit que dans cette affaire, l'Organe d'appel avait établi un lien étroit entre la discrimination arbitraire et injustifiable et l'objectif effectif de la mesure, et il a demandé à M. Howse de préciser ses critiques sur ce point. Il a aussi souligné combien il importait d'être conscient de la complexité de politiques raisonnables et crédibles dans leur ensemble, surtout lorsque celles-ci ont des visées environnementales.

En réponse, M. Meagher a estimé qu'aussi bien l'Organe d'appel que le Groupe spécial s'étaient efforcés d'éviter de se pencher sur l'article XXIV concernant l'exemption pour le Mercosur. Selon lui, la situation aurait été très différente si l'interdiction d'importer des pneumatiques usagés ou



rechapés avait été appliquée au niveau du Mercosur. Dans ce cas, il aurait été difficile pour l'Organe d'appel et le Groupe spécial d'éviter d'analyser l'article XXIV. M. Howse a précisé ses remarques sur le texte introductif de l'article XX. À son avis, le raisonnement de l'Organe d'appel avait deux dimensions distinctes: la première concerne la relation entre les accords commerciaux régionaux et la clause NPF; et la seconde a trait au traitement différencié non lié à un objectif environnemental, ce qui impose une analyse du caractère arbitraire ou injustifié d'une mesure. L'application d'une mesure est étroitement liée à la structure du droit administratif du pays. Il se peut donc qu'un traitement différencié découle de procédures administratives ou judiciaires qui sont liées à d'autres objectifs ou valeurs mais qui n'ont pas de rapport direct avec un objectif environnemental. Les mesures n'en sont pas moins légitimes. Le problème se pose, à son avis, quand il s'agit de reconnaître l'importance de la protection de la structure administrative du pays. Une mesure fondée sur les objectifs administratifs d'un pays ne devrait pas être qualifiée d'arbitraire ou d'injustifiée au seul motif que les objectifs visés ne sont pas les objectifs environnementaux de la mesure imposée.

Sur la question du régionalisme, M. Howse a identifié deux allégations différentes: la première portait sur la violation par le Brésil, de l'article III:4 ou de l'article XI du GATT, et la seconde concernait le traitement différencié des plaignants non membres du Mercosur. L'Organe d'appel aurait dû examiner les deux allégations séparément, en se référant clairement à l'article XXIV, qui vise expressément à régler le problème de l'incompatibilité des ACR avec la clause NPF. Il ne l'avait pas fait, peut-être parce qu'il avait été influencé par la façon dont les délibérations étaient organisées dans cette affaire.

Toujours à propos de l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*, la question des injonctions a également été soulevée par l'assistance. Mme Bernasconi a expliqué que certains «rechapeurs» brésiliens avaient obtenu des injonctions de la part de tribunaux nationaux ordonnant que l'importation de pneumatiques «usagés» pour rechapage au Brésil soit autorisée, malgré la volonté du gouvernement d'interdire l'importation des pneumatiques usagés et des pneumatiques rechapés. Ces injonctions avaient bien entendu mis à mal l'objectif environnemental de l'interdiction frappant les pneumatiques rechapés – contre la volonté du gouvernement brésilien. Il était intéressant de voir que la décision de l'OMC contre le Brésil avait donné au gouvernement brésilien les moyens de faire appliquer ses mesures environnementales.

L'une des dernières questions concernait le rôle de la science dans les affaires portant sur des mesures SPS. Les intervenants ont été invités à donner des précisions sur l'évolution de cette question, notamment sur la façon dont la règle de la charge de la preuve évoluait du point de vue des considérations scientifiques et de son interprétation dans les affaires de ce type. Ils ont reconnu que la question du rôle de la science dans le cadre de l'Accord SPS était d'une grande complexité. Mme Bernasconi a dit que, dans les affaires *CE – Biotechnologie* et *États-Unis – Hormones*, les groupes spéciaux avaient apparemment mis à mal certaines des constatations formulées dans la première affaire *Hormones*. Les intervenants sont convenus que l'affaire *Hormones II*, actuellement examinée par l'Organe d'appel, permettrait sans doute d'éclaircir cette question délicate et complexe, et donnerait des indications sur la façon dont l'Accord SPS serait appliqué et interprété dans l'avenir.

Les critiques formulées par M. Howse à l'encontre des déclarations de M. Lamy concernant la pertinence et le sens de la décision rendue dans l'affaire *Crevettes-Tortues* ont suscité des réactions diverses. M. Howse a dit qu'il serait utile de voir si les déclarations de directeurs généraux ou de représentants de haut niveau d'autres institutions internationales avaient été utilisées dans le processus d'interprétation dans d'autres instances internationales de règlement des différends.

3. Conclusions et voie à suivre

Le débat a permis de clarifier l'état de la jurisprudence de l'OMC en matière d'environnement et de donner une idée de ce que pourraient être les tendances du règlement des différends dans l'avenir. Le Centre pour le droit environnemental international (CIEL) et Amis de la Terre – Europe (FOEE) continueront de suivre l'évolution de la jurisprudence de l'OMC dans le domaine de l'environnement en examinant si la marge de manœuvre dont disposent les Membres de l'OMC pour adopter des politiques adéquates en matière d'environnement et de santé est suffisamment préservée. Cela se fera dans l'optique du développement durable et en accordant une attention particulière non seulement aux considérations environnementales mais aussi aux questions de développement, notamment aux effets des prescriptions environnementales sur les possibilités d'accès aux marchés des Membres de l'OMC les plus pauvres.



Régionalisme: le plus grand défi?



Modératrice

Mme Theresa Carpenter – Directrice exécutive, Centre for Trade and Economic Integration (CTEI), Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID), Genève

Intervenants

M. Peter Holmes – Université du Sussex

M. Junior Lodge – Caribbean Regional Negotiating Machinery

S.E. M. Bruce Gosper – Ambassadeur, Représentant permanent de l'Australie auprès de l'OMC

Mme Vera Thorstensen – Conseillère économique à la Mission permanente du Brésil auprès de l'ONU

M. Simon Evenett – Professeur, Commerce international et développement économique, Université de Saint-Gall, Suisse

Débat organisé par

National Centre of Competence in Research (NCCR) Trade Regulation, Projet individuel 3: Régionalisme

Rapport rédigé par

Mme Theresa Carpenter – Directrice exécutive, Centre for Trade and Economic Integration (CTEI), IHEID, Genève

Jeudi 25 septembre 2008 – 14h.15-16h.15



Résumé

Les accords commerciaux régionaux se sont multipliés au cours des dix dernières années. Leur champ d'application est souvent beaucoup plus vaste que ce qui a été réalisé dans le cadre de l'OMC. Par exemple, dans les enceintes bilatérales, les Membres de l'OMC sont souvent disposés à conclure des accords sur des questions qu'ils ne veulent pas voir aborder à Genève. Quelle en est la raison? Quelles en sont les implications pour le système commercial multilatéral? Que devrait-on faire et que pourrait-on faire pour y remédier, si tant est que cela soit possible? Les participants se sont penchés sur les causes de cette montée du régionalisme, et ont examiné l'incidence économique de cette pléthore d'accords commerciaux régionaux et l'ampleur du défi que le régionalisme représente pour l'OMC. Ils ont examiné aussi dans quelle mesure le régionalisme constitue une alternative au système basé à Genève et s'il menace sa stabilité. Enfin, les participants ont examiné l'importance du régionalisme en tant que défi pour l'OMC par rapport aux autres défis auxquels est confrontée l'Organisation.

1. Exposés des experts

La modératrice a commencé par dire que le groupe d'experts allait examiner dans quelle mesure le régionalisme représente un défi majeur pour le système commercial multilatéral construit autour de l'OMC. Elle a aussi invité les experts à se pencher sur des questions spécifiques. Il a été demandé à M. Holmes d'indiquer pourquoi les Membres de l'OMC sont souvent disposés à conclure des accords sur des questions qu'ils ne veulent pas voir aborder à Genève. M. Junior Lodge a été invité à expliquer pourquoi les pays des Caraïbes participent avec d'autres pays à des accords bilatéraux ou «minilatéraux» qui ont une portée beaucoup plus vaste que les arrangements spéciaux et différenciés qu'ils remplacent. M. l'Ambassadeur Gosper a été invité à réfléchir aux raisons pour lesquelles après avoir vu dans les ACR une menace systémique, l'Australie les recherche activement aujourd'hui, et à donner son avis sur le regain d'intérêt pour les ACR en Asie. Mme Thorstensen a été priée d'expliquer en quoi les règles d'origine peuvent déterminer si les accords régionaux contribuent effectivement à la promotion des échanges. M. Evenett a été invité à examiner dans quelle mesure la montée du régionalisme représente une menace pour l'OMC. La modératrice a donné sa définition du régionalisme: il s'agit de tout accord commercial conclu entre deux ou plusieurs parties hors du cadre de l'OMC. Bien que nombre de ces accords n'aient aucun caractère régional, il est bon de les considérer ensemble car ils ont en commun d'avoir pour but d'établir des préférences en faveur des pays partenaires et à l'encontre des tierces parties.

(a) Peter Holmes, Maître de conférences, Université du Sussex

M. Holmes a commencé en disant qu'il avait récemment assisté à une conférence du Professeur Richard Baldwin, dans laquelle celui-ci avait exposé les raisons pour lesquelles le régionalisme n'était pas une menace aussi grave que certains le prétendaient. Ce qu'il avait à dire était dans le droit fil de

l'argumentation du Professeur Baldwin et reposait sur des réflexions résultant de la conférence qui avait eu lieu à l'OMC en 2007, sur le thème «Multilatéraliser le régionalisme». M. Holmes a d'abord posé la question suivante: qu'est-ce qui inquiète dans le régionalisme? Il pouvait discerner trois sujets de préoccupation.

Le premier concerne l'impact sur les flux commerciaux, et le risque que le détournement des échanges causé par un ACR n'entraîne une diminution de l'efficacité économique. Le deuxième est la crainte que les ACR ne nuisent à l'intégrité du système commercial multilatéral. Le troisième est la crainte que l'essor du régionalisme n'oblige les pays en développement à négocier dans des conditions moins favorables que dans le cadre multilatéral. Le paradoxe est que les pays sont disposés à négocier bilatéralement sur des questions qu'ils n'ont pas voulu aborder dans un cadre multilatéral. Par exemple, les pays des Caraïbes ont apparemment conclu sans difficulté l'APE des Caraïbes, qui prévoit de nombreuses obligations réglementaires très compliquées. Les réformes réglementaires ne leur ont pas été imposées, mais ils ont vu dans les négociations l'occasion de les mettre en place. M. Holmes a souhaité que M. Lodge lui dise si cette impression était exacte. L'ALE négocié actuellement entre l'UE et l'Inde était un autre exemple: l'Inde est contente de parler de choses dont elle ne voulait pas parler à l'OMC. Selon des amis à la DG Commerce, c'est l'Inde qui a voulu un ACR de plus grande portée et qui a accueilli favorablement l'inscription de questions réglementaires à l'ordre du jour, car il y a certaines réformes réglementaires qu'elle peut faire dans le cadre d'un ACR avec l'UE mais qu'elle ne peut pas faire dans le cadre d'une négociation à l'OMC. De plus, pour dire les choses franchement, avec un accord bilatéral, il n'est pas nécessaire de s'ouvrir à la Chine.

Une autre crainte suscitée par les ACR est liée aux règles d'origine. Toutefois, celles-ci n'ont d'importance que lorsque le niveau de protection est élevé. Dans le cas contraire, la distorsion qu'elles peuvent engendrer est limitée. Si le niveau de protection est élevé et si les règles d'origine entravent le développement du commerce que l'ACR aurait pu favoriser, les règles d'origines restrictives atténuent en fait les effets négatifs du détournement des échanges. Il pourrait y avoir des cas où des règles d'origine restrictives amènent des entreprises à s'approvisionner en intrants à l'intérieur d'un bloc et non à l'extérieur, mais cela ne pose problème que si le niveau de protection extérieure est élevé.

Lorsque l'ACR comporte un volet réglementaire, il risque moins d'entraîner un détournement des échanges car ce volet comporte presque intrinsèquement un élément NPF (lié aux programmes de réforme tarifaire obligatoires). Dans la mesure où l'ACR offre l'occasion de libéraliser le régime intérieur, il est probable que tout changement réglementaire aura un effet positif sur d'autres pays, surtout s'il s'agit d'ouvrir un marché jusque-là fermé. Plus le marché était fermé, moins grand est le risque de détournement des échanges. Plus le volet réglementaire de l'ACR est important, plus il y a de chances que les forces internes favorables à la réforme agissent. Il est alors probable que la réforme réglementaire aura un effet



véritablement bénéfique sur l'ouverture du marché. S'agissant des normes et des obstacles techniques, il est rare qu'un ACR impose des normes réglementaires particulières ou sévères à un partenariat commercial, et, partant, l'effet des éléments réglementaires, quels qu'ils soient, a plus de chances d'être positif que négatif.

Un autre problème potentiel a trait à l'augmentation des coûts de transaction – la vie devient-elle simplement plus compliquée? Il n'y a pas grand-chose qui le prouve. L'existence d'ACR pourrait être considérée comme un signe encourageant de la volonté d'engager une libéralisation des échanges. Manifestement, les pays en développement n'ouvrent pas leurs marchés à l'UE pour le plaisir de provoquer un détournement des échanges – ce n'est pas ce qu'ils cherchent.

Le point le plus préoccupant est sans doute l'asymétrie du pouvoir de négociation. Les pays qui négocient en petit groupe peuvent choisir ce qu'ils entendent négocier en fonction de leurs priorités nationales, mais ils se trouvent aussi dans une position de négociation un peu asymétrique. Il en sera ainsi tant qu'il n'y aura pas de réforme multilatérale des règles des ACR. M. Holmes a dit que, comme l'avait suggéré le Professeur Balwin, il fallait trouver des moyens d'intégrer le régionalisme dans le cadre de l'OMC en rendant la réglementation plus conforme au multilatéralisme. M. Holmes a conclu en disant qu'il craignait bien moins que certains que le régionalisme menace le système commercial multilatéral.

(b) Junior Lodge, Caribbean Regional Negotiating Machinery

M. Junior Lodge a dit qu'il souhaitait commencer par un bref aperçu de la situation des Caraïbes pour expliquer ce qui motivait la conclusion d'un accord tel que l'APE. Avant tout, les Caraïbes sont une petite région. Comme l'a dit un jour Alan Winters, ce qui est petit est beau mais coûteux. C'est tout à fait vrai: les Caraïbes ont des coûts de production élevés et le commerce intrarégional est coûteux. Mais le fait d'être petit a aussi des avantages: les Caraïbes sont une trop petite région pour perturber le commerce mondial. Certaines des flexibilités obtenues dans l'APE tiennent à ce que la région ne pourrait jamais être considérée par l'Union européenne comme une source de problèmes ou une cause de dommage économique.

Les exportations des Caraïbes sont concentrées sur quelques produits et quelques marchés: plus de 60 pour cent des exportations vers l'UE consistent en cinq produits de base; et seulement trois pays (États-Unis, UE et Canada) représentent 70 pour cent du commerce extérieur. Reconnaisant que, avec ou sans la conclusion du Cycle de Doha, il se produit une érosion des préférences (pour le sucre et les bananes, cela tient à des différends), les Caraïbes doivent s'élever dans la chaîne de valeur, l'ancienne façon de faire des affaires étant révolue. Le grand défi pour les Caraïbes est d'affronter la mondialisation, qui offre certes des possibilités, mais en veillant

à ce que des mesures soient mises en place pour atténuer les éventuels effets négatifs.

Continuant à expliquer pourquoi les Caraïbes avaient opté pour l'APE, M. Lodge a indiqué que l'accès aux marchés de l'UE – même en franchise de droits et sans contingent – n'était pas suffisant en soi: la part du commerce ACP avec l'UE dans le commerce total avait sensiblement diminué. De surcroît, il était devenu difficile de convaincre les partenaires de demander une dérogation à l'OMC pour accorder des préférences. L'Accord de Cotonou avait été dénoncé à la Conférence ministérielle de Doha, ce qui avait entraîné, entre autres, une réduction de 50 pour cent des préférences pour le thon; de plus, les pays des Caraïbes étaient soumis à un nouveau régime pour les bananes qui, dans les faits, s'était traduit par une réduction des préférences. Un nouveau paradigme était nécessaire: les Caraïbes avaient besoin d'accords commerciaux matures qui ne soient pas soumis à des dérogations, qui ne soient pas limités dans le temps et qui offrent aux agents économiques un horizon temporel adéquat.

Le nouveau paradigme est là: à la fin du mois, la dérogation expirera et sera remplacée par l'Accord de préférences commerciales pour le Bassin des Caraïbes. Ce nouveau paradigme n'est pas limité à l'UE: les Caraïbes sont en train d'engager des négociations avec le Canada, et lorsque les États-Unis seront prêts, elles négocieront aussi avec eux. L'idée est de permettre aux économies de la région de se repositionner en s'élevant dans la chaîne de valeur. Prenant l'exemple du rhum, M. Lodge a déclaré que les navires caribéens transportent du rhum en vrac vers l'Europe, où il est mélangé à du rhum de qualité inférieure et mis en bouteille. Toute la valeur ajoutée liée à l'embouteillage revient aux opérateurs européens. Il existe maintenant un programme qui encourage l'embouteillage dans la région. Pour le sucre, il n'y a pas de raffinerie dans la région. Le protocole sur le sucre avait bien servi les intérêts des Caraïbes en assurant la stabilité des prix, mais il avait aussi créé un niveau de dépendance malsain. Le nouvel accord est un accord global qui porte non seulement sur les marchandises mais aussi sur les services, les mesures de défense du commerce, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les obstacles techniques au commerce, la propriété intellectuelle, la politique de la concurrence, les marchés publics, les mouvements de capitaux, les arrangements institutionnels et le règlement des différends. Il comporte aussi un élément d'asymétrie – il y a, par exemple, une disposition relative à la sécurité alimentaire qui ne peut être invoquée que par les membres du CARIFORUM. De plus, ces derniers sont exemptés du calcul du commerce total lorsqu'une sauvegarde multilatérale est envisagée.

L'accord prévoit aussi un traitement différencié. Le CARIFORUM regroupe 15 États dont les niveaux de développement et le revenu par habitant sont très différents, allant des Bahamas, avec 17 000 dollars, à Haïti, avec moins de 1 000 dollars. Il y a aussi les pays de l'OECS qui sont à proprement parler des microéconomies. Si l'on considère les listes d'engagements, la République dominicaine, qui fait figure



de moteur économique de la région, a libéralisé 95 pour cent de ses importations en provenance de l'UE, alors que l'OECS, Haïti et le Belize, qui peuvent être considérés comme des économies relativement petites, les ont libéralisées à 70 pour cent. Entre les deux, il y a les pays moyennement développés, qui ont libéralisé jusqu'à 85 pour cent de leur commerce en moyenne. La différenciation est donc un élément important de l'accord.

M. Holmes a demandé quelles étaient les raisons de l'inclusion de questions non traitées à l'OMC, ce qui soulève la question de savoir pourquoi négocier un ACR avec un grand partenaire commercial relativement prospère. Il y a plusieurs raisons à cela. La première, d'ordre juridique, est l'expiration de la dérogation et la nécessité d'avoir un accord compatible avec les règles de l'OMC. La seconde est que les pays développés avancés n'aiment pas demander des dérogations. La troisième raison, très importante, est qu'il fallait sortir du mécanisme politique qui confère à un partenaire commercial tous les droits pour accorder des préférences à son gré. Et, quatrième raison, ce n'est pas par hasard si les Caraïbes négocient non seulement avec leurs partenaires commerciaux mais aussi avec leurs partenaires de développement. Les Caraïbes ont bénéficié d'une importante coopération pour le développement de la part des États-Unis, du Canada et de l'UE. La perspective d'un accord qui combine engagements et aide au développement encourage fortement à conclure une négociation.

Il y a aussi d'autres éléments. M. Lodge a tenu à reprendre son exemple favori, celui de la protection des données personnelles. Nous avons été très francs : lorsque l'Union européenne a présenté un document sur la protection des données personnelles, c'était là une notion avec laquelle nous n'étions pas familiers. Nous avons fait des recherches et nous nous sommes rendus compte que c'était quelque chose de très important pour les activités économiques reposant sur le transfert électronique de données, technique dont la maîtrise est précieuse pour les Caraïbes si elles veulent s'engager dans le commerce des services. Il importe de préférer le pragmatisme à l'idéologie, et de comprendre les préoccupations du partenaire de négociation. À la suite de nos études, ce volet de la négociation a été bouclé en trois temps. L'attitude consistant à se détourner de l'idéologie s'applique aussi à d'autres aspects, tels que la politique de la concurrence, domaine dans lequel nous ne sommes traditionnellement pas portés à être réceptifs à l'OMC. Les dispositions relatives à la politique de la concurrence prévoient deux choses : d'abord, elles fixent les partenaires de coopération ; ensuite, elles définissent les pratiques anticoncurrentielles. De l'avis de M. Lodge, cela ne peut faire de mal à personne. Il convient de s'intéresser à la portée et à la nature de l'engagement plutôt que de ne considérer que le nombre des mesures. Si les Caraïbes nourrissent peu d'ambitions en ce qui concerne la politique de la concurrence, c'est parce que la région n'a pas encore mis en place ses propres institutions ni conçu sa propre politique en la matière.

M. Lodge a terminé par deux commentaires sur les problèmes systémiques posés par les accords de type APE. L'un concerne le renforcement des capacités commerciales. Les nouveaux engagements en matière de propriété intellectuelle contractés

dans le cadre du CARIFORUM entreront en vigueur en 2014 (en 2020 pour Haïti), afin de ménager un délai suffisant pour que les mesures de renforcement des capacités commerciales produisent leurs effets. Les engagements commerciaux sont par conséquent combinés à l'aide au développement. Certains Accords conclus à l'OMC prévoient certes un mécanisme d'aide au renforcement des capacités des pays en développement mais l'OMC n'a pas de dispositif financier pour concrétiser cette disposition. L'accès à l'aide au développement est une puissante incitation à conclure un accord commercial avec un grand partenaire de développement. Tout en reconnaissant que beaucoup d'énergie et de capital politique ont été investis dans le programme Aide pour le commerce ainsi que dans les initiatives qui ont abouti aux différentes moutures des textes sur l'AMNA et sur l'agriculture, il s'agit là au mieux d'«ambitions maximales».

La dernière difficulté est de transposer dans le système multilatéral les engagements pris dans le cadre d'un accord régional. L'objectif d'un ALE est d'obtenir une exemption du traitement NPF ; pourtant, les partenaires insistent pour qu'il y ait des dispositions concernant les tierces parties. Par exemple, l'ALE entre les États-Unis et le Maroc prévoit que toute concession accordée à une partie par le Maroc doit automatiquement être accordée aux États-Unis, sans aucun seuil. Dans l'APE avec le CARIFORUM, il est dit que les États-Unis doivent bénéficier de toute disposition appliquée à un grand partenaire commercial. On voit donc apparaître une convergence entre les ACR et le système commercial multilatéral. M. Lodge a conclu en disant que le danger perçu des ACR n'est pas aussi grand qu'on le pense.

(c) M. l'Ambassadeur Bruce Gosper, Représentant permanent de l'Australie auprès de l'OMC

M. Gosper a commencé par dire qu'il était difficile de ne pas reconnaître que les accords commerciaux régionaux laissent beaucoup à désirer car ils peuvent avoir des implications systémiques et des effets négatifs sur les tierces parties et entraîner une augmentation des coûts de transaction. Toutefois, de nombreux pays y voient des avantages, pour les raisons commerciales évoquées précédemment, ou pour l'impulsion donnée à la libéralisation régionale ou unilatérale, ou encore pour des raisons de politique étrangère et de sécurité. Les ACR sont une réalité et il continuera d'en être ainsi en raison de leurs finalités et des incitations qu'ils offrent. Dans la région Asie-Pacifique, on compte aujourd'hui plus de 100 accords de ce genre, soit trois fois plus qu'en 1990, et 50 sont en cours de négociation. Consciente à la fois des avantages et des coûts qui en découlent, l'Australie est concernée depuis un certain temps. S'appuyant sur son Accord de rapprochement économique avec la Nouvelle-Zélande (CER), l'Australie a négocié des accords avec les États-Unis, la Thaïlande et Singapour, et récemment avec le Chili ; elle a aussi négocié un accord de très vaste portée avec les pays de l'ANASE. Elle a engagé des négociations avec le Japon, la Chine et le Conseil de coopération du Golfe, et elle mène des pourparlers préliminaires avec la Corée, l'Inde et plusieurs autres pays.



M. Gosper a indiqué que la région Asie-Pacifique est confrontée à des problèmes spécifiques en matière d'intégration économique, en raison de la diversité linguistique des pays, de leur taille différente et de leur niveau de développement très varié. De plus, la région est un pôle économique mondial de plus en plus important: dans deux décennies, l'arc allant de Mumbai à Tokyo représentera sans doute bien plus de la moitié de la production et de la consommation mondiales. Pour une fois, le problème de la distance ne désavantage pas l'Australie, qui est plus proche de ce centre d'activité que l'UE et les États-Unis. L'intégration économique soulève des difficultés particulières, notamment quant à la marche à suivre désormais. Ces circonstances assez exceptionnelles font que les populations envisagent l'intégration économique de différentes façons, et que ce sera un processus de longue haleine. Deux forces sont en présence, à savoir le désir d'intégration et l'incertitude quant à la forme de cette intégration. Cette tension se traduit par des approches et des degrés d'intégration différents dans la région. Les accords se chevauchent, parce que les groupes de pays négocient différents ACR; par exemple, les deux pays parties au CER ont conclu un accord avec les dix membres de l'ANASE et chacun des deux a aussi un accord avec chaque pays de l'ANASE. Cela crée de nouveaux problèmes, dus par exemple aux différentes règles d'origine. On a beaucoup réfléchi aux moyens de tirer le maximum d'avantages économiques de l'intégration régionale, mais les choses ne sont pas simples, comme en témoigne le fait que, au cours des 14 dernières années, dix dates butoirs concernant les règles d'origine non préférentielles n'ont pu être respectées.

En Australie, le débat sur l'intégration économique régionale est axé sur deux approches particulières. L'une est le projet de zone de libre-échange pour la région Asie-Pacifique (FTAAP), qui est conçu comme un modèle régional ambitieux censé apporter des avantages à l'ensemble de la région. Si elle voit le jour, la FTAAP sera certainement une source d'enseignements utiles pour le système commercial multilatéral, mais en raison de la diversité des pays concernés, ce n'est qu'un objectif à long terme. L'autre approche est le partenariat économique transpacifique (regroupant Singapour, le Brunei, le Chili et la Nouvelle-Zélande, aussi appelé P4). Il s'agit d'un accord de vaste portée, comportant des engagements OMC-plus dans les domaines des services et de l'investissement, qui pourrait venir renforcer l'intégration économique régionale d'autant qu'il permet l'accession des États non parties. Le fait que les États-Unis ont commencé à négocier pour y accéder va rehausser l'intérêt de cet accord. L'Australie et plusieurs autres pays de la région ont exprimé leur intention d'adhérer à ce partenariat.

Ici à l'OMC, nous nous sommes intéressés à l'initiative sur la transparence qui a été adoptée dans le cadre du Cycle de Doha, et nous espérons qu'elle sera consolidée. Cela permettra de clarifier la nature des ACR, que nous ne connaissons pas en détail. On ne dispose pas pour l'instant d'un aperçu complet de ce qu'ils apportent. Ces accords peuvent évoluer très rapidement et certains d'entre eux traitent

en profondeur de nombreuses questions autres que les droits de douane et certains thèmes traditionnels.

Avec plusieurs autres Membres de l'OMC, l'Australie considère de longue date qu'il faut préciser et renforcer les règles relatives au régionalisme, et en particulier la définition de "l'essentiel des échanges commerciaux". L'Australie a proposé que le niveau soit de 95 pour cent des échanges, et qu'aucun grand secteur ne soit exclu. Elle est tout à fait à l'aise avec cette idée, mais on ne peut pas dire qu'elle recueille un large soutien.

Comment des ALE de vaste portée et de qualité peuvent-ils soutenir le système commercial multilatéral? Indépendamment du fait évident qu'ils réduisent les niveaux de protection et mettent au jour des intérêts particuliers et des poches de protection dans les pays, ces accords peuvent être utiles à divers égards. Par exemple, au cours des quatre dernières années, les membres de l'APEC se sont mis d'accord sur quelques bonnes pratiques générales et ont élaboré des mesures types auxquelles ils peuvent se référer dans leurs ACR, en ce qui concerne, notamment, les marchandises, les OTC, les mesures SPS, les règles d'origine, les marchés publics, le commerce électronique, le règlement des différends, la transparence et la facilitation des échanges.

Si l'on se projette dans l'avenir, la multilatéralisation des ALE apparaît comme un objectif à long terme. Des ALE plurilatéraux de qualité, de vaste portée et non exclusifs, comme le P4, pourraient constituer une étape intermédiaire intéressante. Les accords sectoriels, sur lesquels les ALE convergent, sont potentiellement importants. Une étude de l'APEC, portant sur 30 ALE négociés dans la région Asie-Pacifique, a révélé qu'au moins 23 d'entre eux contiennent des chapitres bien conçus sur les services, fondés sur les principes élaborés dans le cadre de l'AGCS, tels que le mode de fourniture, le traitement NPF et le traitement national. Les OTC sont traités dans un grand nombre d'ALE, souvent sur la base de l'Accord de l'OMC. La politique de la concurrence est un autre domaine où l'on pourrait suivre cette approche. Il est important d'avoir des procédures et des dispositions favorables à la multilatéralisation, de même que des clauses d'accession et des clauses NPF visant les tierces parties – toutes choses qui peuvent permettre d'utiliser le processus de libéralisation des échanges et d'intégration économique pour élargir ces avantages et assurer une convergence avec le système commercial multilatéral.

Ce sont quelques-unes des réflexions qui retiennent de plus en plus l'attention des responsables politiques dans la région Asie-Pacifique. M. Gosper a conclu en disant que, vu l'ampleur de l'activité dans la région, on s'emploie à trouver les meilleurs moyens de renforcer son intégration économique.



(d) Vera Thorstensen, Conseillère économique à la Mission permanente du Brésil auprès de l'ONU

Mme Vera Thorstensen a d'abord souligné qu'elle avait accepté l'invitation en sa qualité d'universitaire, et que, de ce fait, elle ne se sentait pas tenue d'employer le langage diplomatique. En tant qu'universitaire, elle était très préoccupée par la multiplication incontrôlée des accords régionaux.

Certains aspects des accords régionaux peuvent être compatibles avec le système commercial multilatéral, à savoir: l'accès aux marchés, pour lequel ils sont plus efficaces; les services, où l'on pourrait libéraliser davantage de secteurs; et certaines règles, concernant par exemple les subventions, l'antidumping et les subventions à l'agriculture, qui ne peuvent pas faire partie des accords régionaux en raison des possibilités de contournement. Pour le reste, Mme Thorstensen considère que c'est un peu l'anarchie. Dans le domaine de la propriété intellectuelle, les tenants des accords régionaux négocient de nouvelles règles qu'ils imposent aux pays désireux d'adhérer aux accords. Ces règles en matière de propriété intellectuelle diffèrent d'un système régional à l'autre et sont parfois incompatibles entre elles.

Dans les domaines où il n'y a pas de règles multilatérales, comme l'investissement, la concurrence, les clauses sociales et l'environnement, on constate que les accords régionaux utilisent des systèmes complètement différents. S'agissant des règles d'origine, il n'y a pas d'accord multilatéral sur les règles d'origine préférentielles parce que les Membres ont décidé de ne pas en discuter à l'OMC. Il existe deux régimes différents pour les règles d'origine préférentielles, fondés l'un sur la valeur ajoutée et l'autre sur le changement de classification tarifaire. Le coût de la mise en œuvre de ces deux régimes différents est énorme. De plus, compte tenu de la réduction des droits de douane, certains secteurs – comme les textiles, les technologies de l'information et l'acier – utilisent les règles d'origine pour créer des obstacles au commerce. Pour l'essentiel, les accords régionaux suivent deux voies différentes. Pour les pays tiers auxquels ni l'une ni l'autre ne s'appliquent, l'application des deux séries de règles d'origine a un coût énorme.

Mme Thorstensen a ensuite évoqué la situation à l'OMC. En 1996, un comité avait été créé pour étudier la compatibilité des accords régionaux avec les Accords de l'OMC. Dix ans plus tard, le comité a conclu que sa tâche était impossible, et il a été chargé des questions de transparence. Les Membres ne veulent pas examiner les accords régionaux au sein des comités de l'OMC. Ce qui risque d'arriver, c'est que la question finisse par être soumise au mécanisme de règlement des différends, et que ce soit au bout du compte l'Organe d'appel qui établisse les règles applicables aux accords régionaux, parce que les Membres ont décidé de ne pas en parler dans le cadre du comité.

Et pourtant, il existe un mandat prévoyant l'examen des accords régionaux à l'OMC. Malheureusement, il n'y a aucune volonté politique de procéder à cet examen; la volonté politique est plutôt de laisser les accords régionaux se multiplier sans aucun contrôle. C'est la situation à laquelle nous sommes

confrontés. Est-ce une bonne ou une mauvaise chose? Nous avons une crise financière, nous avons une crise alimentaire, et nous risquons d'avoir une crise de l'OMC, si elle perd sa raison d'être à cause de la prolifération incontrôlée des accords régionaux.

(e) Simon Evenett, Professeur, Commerce international et développement économique, Université de Saint-Gall (Suisse)

M. Evenett a commencé par dire que, si certains exposés portent sur ce qui est et d'autres sur ce qui devrait être, son intervention porterait sur ce qui pourrait être. Il souhaitait se projeter dix à 15 ans plus tard en se demandant à quoi pourraient servir des accords commerciaux régionaux dans un monde où le Cycle de Doha aurait été achevé et où les réductions tarifaires en découlant auraient été mises en œuvre. En d'autres termes, quelle pourrait être, dans l'avenir, la base de la réciprocité dans un accord régional? Selon M. Evenett, la réponse à cette question serait probablement très différente de ce qu'elle est aujourd'hui.

Se projetant dans l'avenir, M. Evenett a supposé que les pays industrialisés auraient un taux de droit maximal de 8 pour cent. Cela signifie que le risque de détournement des échanges résultant d'un ACR avec un partenaire du Nord serait très limité. Si les grands pays en développement continuent d'abaisser leurs droits, le volume des échanges susceptibles d'être détournés serait très faible. Le débat sur la création d'échanges, le détournement des échanges et les règles d'origine perdra alors de son intérêt. Quel serait alors le rôle des ACR? Certaines choses, comme la libéralisation de l'agriculture, sont particulièrement difficiles à faire dans le cadre des ACR. Il resterait certains services et diverses mesures internes, qui ont souvent une forte composante réglementaire. Si l'on songe à ce que seront les ACR dans dix ans, la principale question pour les négociateurs est sans doute de savoir comment utiliser ces accords et leur processus de négociation pour améliorer le climat des affaires dans les pays et pour renforcer leur structure réglementaire.

Certains négociateurs commerciaux sont en avance sur les autres. Plusieurs ACR signés au cours des dix dernières années contiennent des dispositions qui exigent expressément la mise en place d'organismes de réglementation convenablement financés et indépendants. Ce nouveau potentiel des ACR – la mise en place d'une réglementation qui aide à promouvoir l'activité économique et l'entreprise – mérite plus ample réflexion. Quelles sont les conséquences multilatérales de ces dispositions? Il est étonnant de voir que bon nombre d'entre elles n'entraînent aucune discrimination à l'encontre de partenaires commerciaux car elles sont généralement appliquées sur une base NPF. Cela dissipera de nombreuses préoccupations au sujet de l'incidence des ACR sur le système commercial multilatéral.

Mais certains problèmes subsisteront, parce qu'il pourrait y avoir plusieurs modèles réglementaires concurrents, qu'il serait ensuite difficile d'agrégier dans un quelconque accord multilatéral. Cependant, à un horizon de dix ans, la base des ACR aura sensiblement changé. Il s'agira alors de savoir



comment utiliser ces accords pour instituer ou développer un régime réglementaire adéquat propice aux affaires, dont l'objectif final serait d'encourager l'entreprise privée et, partant, le développement économique.

M. Evenett a ajouté qu'à long terme, si l'on entre dans une ère où les prix de l'énergie restent élevés, et augmentent encore sous l'effet d'un traité sur le changement climatique, le coût du transport des marchandises à grande distance ira lui aussi en augmentant. On voit que les chaînes d'approvisionnement deviennent plus courtes. Certaines entreprises ont déjà cessé de délocaliser en Chine et s'approvisionnent plus près. Des multinationales européennes se tournent vers les pays étrangers proches en Afrique du Nord et en Europe orientale notamment; des multinationales américaines s'intéressent elles au Mexique et à l'Amérique centrale. Ce nouvel intérêt pour l'étranger proche au lieu de l'étranger lointain peut donner naissance à une nouvelle génération d'ACR mettant l'accent sur les questions de réglementation réciproque.

En bref, au vu des tendances qui se manifestent déjà, il est possible de conclure que l'objectif des ACR pourrait évoluer. M. Evenett a souligné qu'il fallait changer de discours à ce sujet en renonçant à la rhétorique purement mercantiliste sur l'accès aux marchés pour les marchandises pour se demander comment faire des ACR l'instrument d'une meilleure coopération intergouvernementale et du renforcement de la réglementation, ce qui profitera à la fois au secteur privé et au développement.

2. Questions et observations de l'assistance

M. Herbert Dieter (Université de Warwick) a demandé à M. l'Ambassadeur Gosper de dire quelques mots sur l'accord Australie-États-Unis, indiquant que les exportations de l'Australie vers les États-Unis ont moins augmenté que ses exportations vers l'UE, tandis que les exportations des États-Unis à destination de l'Australie ont progressé. M. Dieter a demandé si cet accord pouvait préfigurer une nouvelle génération d'accords bilatéraux qui profiteraient moins aux petits pays. En réponse, M. Gosper a reconnu que cet accord liait deux entités de taille très différente et que, à en juger d'après les seuls chiffres du commerce, les États-Unis ont davantage augmenté leurs exportations vers l'Australie que l'inverse. Toutefois, il n'est pas facile d'identifier et de quantifier tous les avantages que l'Australie retire de l'accord. Par exemple, l'augmentation du nombre de visas professionnels pour la fourniture de services suivant le mode 4 est importante pour l'Australie car cela représente pour elle des gains provenant des services. Partageant le point de vue de M. Gosper, Mme Rachel Schaub (Bureau du représentant des États-Unis pour le commerce) a fait remarquer que les exportations australiennes vers les États-Unis ont progressé de 14 pour cent entre 2004 et 2007, malgré la hausse du taux de change. Lors d'une précédente hausse des taux de change, elles avaient fléchi sensiblement («cela ne suffit pas, Rachel», ont alors déclaré des membres du groupe d'experts).

Mme Sheila Page (Overseas Development Institute, Londres) a dit que M. Holmes avait oublié de parler du détournement de l'attention. Ce qui était surprenant, selon elle, avec les cinq accords intérimaires signés l'an passé, c'était leur totale confusion. Certains pays peuvent négocier en même temps des accords régionaux et des accords multilatéraux mais ce n'est le cas ni des pays ACP ni de l'UE. Ainsi, ce n'est qu'après avoir négocié leur APE que les Caraïbes ont envoyé à Genève un excellent négociateur commercial. Le détournement [de l'attention des diplomates] n'est-il pas le gros problème du régionalisme? M. Holmes est convenu que la négociation d'ACR devrait effectivement détourner l'attention des diplomates, mais il n'était pas sûr que cela soit un gros problème. De plus, il se pourrait que les négociateurs gagnent à travailler en petit groupe.

Mme Page a demandé à M. Lodge quel était l'intérêt de pouvoir combiner un accord portant sur des règles avec une aide à l'appui de cet accord. Si ce modèle est appliqué à des pays qui dépendent de l'aide, la relation donateur-bénéficiaire ne risque-t-elle pas d'interférer avec le déroulement des négociations? M. Lodge a admis qu'il pouvait y avoir une tendance à mener des négociations commerciales pour obtenir une aide, mais il a insisté sur le fait que l'aide prévue dans l'APE avait facilité l'acceptation de disciplines que les pays des Caraïbes auraient hésité à accepter autrement. Bien que les sommes destinées au renforcement des capacités commerciales ne soient pas très importantes, un accord combinant, d'une part, des engagements commerciaux et, de l'autre, le renforcement des capacités commerciales et un financement, a de quoi séduire, et c'est quelque chose que les pays des Caraïbes voudraient voir transposer non seulement dans les négociations avec d'autres grands partenaires commerciaux mais aussi dans le cadre de l'OMC.

À propos de l'exposé de M. Evenett, M. Dieter a fait observer que, si l'abaissement des droits NPF peut contribuer à atténuer le problème, il subsiste des crêtes tarifaires dans les pays de l'OCDE comme le droit de 25 pour cent perçu par les États-Unis sur les véhicules utilitaires légers. Répondant à M. Evenett qui pensait que les droits de douane ne seraient peut-être plus pertinents dans deux ans, Mme Page a demandé qu'elle serait sa solution pour le régionalisme si cela n'était pas le cas. M. Evenett a indiqué que, si les modalités discutées en juillet sont acceptées, tous les pays industrialisés devront éliminer leurs crêtes tarifaires supérieures à 8 pour cent. Bien entendu, comme le pense Mme Page, nous devons faire aboutir le Cycle de Doha. Refusant de prendre position sur la question de savoir si le Cycle serait achevé prochainement, en raison de la proximité de ceux qui en savent plus sur ce point (M. Evenett était assis à côté de M. l'Ambassadeur Gosper), l'intervenant a dit que les ACR pouvaient présenter un autre avantage susceptible d'éclipser ceux de la libéralisation plus poussée du commerce des marchandises.

Mme Thorstensen a admis qu'à long terme, les règles d'origine seraient moins importantes mais, pour l'instant, elles constituent un sérieux obstacle au commerce. Deux cents accords régionaux signifient autant d'ensembles de règles



d'origine. L'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent actuellement négocié en faveur des PMA et le SGPC sont deux autres systèmes. Il s'agit d'obstacles au commerce, qui peuvent être manipulés en tant que tels. Jusque dans leurs volets réglementaires, les ACR peuvent être dangereux. Même s'il n'y a pas trop de systèmes concurrents concernant l'investissement et la concurrence, il n'y a toujours pas de coordination entre eux. Les nouvelles règles mises en place dans les ACR devraient être examinées dans le cadre du mécanisme pour la transparence. M. Gosper a fait sien le point de vue de Mme Thorstensen sur l'importance des règles d'origine, et a estimé qu'il était temps que l'OMC cesse de débattre des règles d'origine d'une manière qui ne fait que renforcer la protection. Il est temps de tirer un trait sur les discussions stériles et de repenser la façon d'aborder la question des règles d'origine.

M. Dieter a déclaré qu'il partageait la préoccupation de Mme Thorstensen quant au risque de voir l'OMC perdre sa raison d'être, et il lui a demandé de préciser comment elle voyait les choses, étant donné l'effondrement de la gouvernance économique mondiale dans le cadre du FMI. Plus précisément, le fait que la pertinence du FMI diminue pourrait-il avoir des répercussions sur l'OMC?

M. Alejandro Jara (Directeur général adjoint de l'OMC), répondant tout d'abord aux propos de M. Lodge sur l'inclusion de dispositions NPF dans les accords de libre-échange, a fait observer que c'était une pratique fort courante, et qu'un des traités liant les pays d'Amérique latine en comportait aussi. Même au sein de l'OMC, il y a des bizarreries; par exemple, lorsque la Chine a accédé à l'Organisation, un Membre a posé comme condition que, si la Chine concluait un ALE avec un autre Membre, toute concession accordée pour certains produits sylvicoles ne serait pas couverte par l'article XXIV, mais s'appliquerait immédiatement sur une base NPF. De plus, dans les accords, les chapitres relatifs aux services renferment généralement des clauses NPF, et toute disposition relative à la propriété intellectuelle s'applique automatiquement sur une base NPF en vertu de l'Accord sur les ADPIC. Il faut faire plus de recherches pour déterminer la fréquence de ces dispositions et leur raison d'être. À ce propos, M. Lodge a dit qu'au lendemain des négociations, il avait dû batailler ferme pour justifier certaines des initiatives prises dans l'accord avec l'UE. Une étude a permis de déterminer le champ d'application des dispositions NPF – certains de nos détracteurs nous ont reproché d'avoir été trop prompts à faire figurer des dispositions NPF dans l'accord. M. Lodge a souligné qu'il y en a aussi dans les accords non réciproques. L'accord avec l'UE apporte quelque chose qui est en cours de discussion à l'OMC, à savoir qu'il assure la protection des indications géographiques pour les produits autres que les vins et les spiritueux. Prenant l'exemple du sucre guyanais, M. Lodge a ajouté que cela concorde avec la volonté des Caraïbes de s'élever dans la chaîne de valeur. Négocier avec un partenaire puissant qui a utilisé les indications géographiques pour consolider sa position dans le secteur agricole présente l'avantage de mieux faire comprendre les impératifs en matière de commercialisation. Cela signifie-t-il que les Caraïbes adopteront à l'OMC une position de négociation allant dans ce sens? Non, mais ce n'est pas surprenant, vu la façon dont les négociations se déroulent. De

même, s'agissant du mode 4, nous n'attendons pas de progrès dans le cadre multilatéral; nous laissons cela à des partenaires comme le Canada, les États-Unis et l'UE. Un représentant des Communautés européennes en poste à Genève a suggéré que les ACR devraient contenir automatiquement des clauses NPF.

M. Jara a poursuivi en disant que le nombre d'ACR a été exagéré; beaucoup sont comptés deux fois, ce qui fausse le tableau. Il faut faire davantage de recherches pour déterminer leur nombre. Enfin, s'agissant des règles d'origine, le principe de l'article XXIV veut que, si une union douanière relève ses droits de douane, une compensation soit accordée aux tierces parties. Le même effet peut être obtenu en manipulant les règles d'origine, mais cela ne peut jamais être vérifié et il n'y a jamais de compensation. M. Evenett a sans doute raison de penser que l'élimination des droits de douane est le moyen de résoudre ce problème.

Mme Maria Albertini (doctorante à l'Université Bocconi et enseignante au Brésil) a demandé si l'enchevêtrement des ACR ne faisait pas du commerce international une jungle, et si le fait d'autoriser les négociations commerciales régionales ne ramenait pas à la Convention de Vienne, au lieu de faire progresser vers un système fondé sur des règles. Les ACR ne contreviennent-ils pas aux règles [de l'article XXIV]? M. Evenett a répondu que de plus en plus d'ACR contiennent des principes et des règles qui sont de nature multilatérale. La littérature sur la multilatéralisation du régionalisme indique que la multiplication des ACR – et non un grand programme de l'OMC – pourrait favoriser l'essor du multilatéralisme. M. Evenett a souligné que c'était là une simple possibilité, mais il a maintenu que la multiplication des ACR n'était pas nécessairement une mauvaise chose. M. l'Ambassadeur Gosper a ajouté que personne ne soutiendrait que les accords régionaux sont ce qu'il y a de mieux, ni qu'ils n'ont pas d'incidences systémiques et un coût pour les entreprises; mais le fait est que les ACR sont de plus en plus une réalité. Pourrait-on les gérer d'une façon qui soit compatible avec la plus stricte interprétation des règles de l'OMC? Si oui, et si ces règles pouvaient être précisées, alors tant mieux. Mais on peut douter que cela puisse se faire pour des domaines tels que les obstacles techniques au commerce, les services et la politique de la concurrence. Dans de nombreux domaines, en effet, les règles de l'OMC sont incomplètes mais elles peuvent servir de fondement à des accords régionaux, en particulier dans des économies ouvertes, libérales et progressistes.

M. Andrew Hail (Foundation for International Dispute Resolution) a dit son intérêt pour un modèle d'ACR qui serait évolutif; plus précisément, un accord régional peut-il s'autocorriger d'une façon ou d'une autre? Citant le Professeur Joost Pauwelyn, Mme Thorstensen a dit que le mécanisme de règlement des différends ne pouvait pas régler les problèmes entre les ACR et le système commercial multilatéral. M. Evenett a répondu que, dans le domaine des télécommunications, les ACR prévoient expressément que c'est au regard des principes de la concurrence que les réglementations proposées devraient être examinées avant d'être appliquées. Cela donne à penser qu'un instrument relatif aux ACR pourrait exiger que l'on vérifie



si une réglementation n'a pas de caractère mercantiliste avant de l'appliquer.

De l'avis de Mme Schaub, il faut déterminer si un accord a une portée totale ou partielle. D'après son expérience, les accords partiels peuvent dissuader les pays de s'engager sur un plan multilatéral à Genève, parce que les parties ressentent le besoin de préserver des préférences avec un partenaire commercial, ou souhaitent préserver leurs préférences sur les marchés d'exportation. En revanche, un accord de portée totale peut inciter les parties à s'engager plus résolument à Genève. Cette question n'est pas abordée à l'OMC, mais l'incidence des ACR sur les négociations multilatérales est quelque chose à quoi les chercheurs devraient s'intéresser.

3. Conclusions et voie à suivre

Les accords commerciaux régionaux sont une réalité et le resteront pendant un certain temps. Cependant, le groupe d'experts et l'assistance ont émis des avis partagés quant à leur impact sur le système commercial multilatéral. Pour Mme Thorstensen, par exemple, le régionalisme échappe à tout contrôle et l'OMC est réticente à prendre des mesures, bien qu'il existe un mandat de négociation pour le faire. La réduction à zéro des droits sur les produits industriels serait un moyen d'atténuer le problème en ce qui concerne le commerce des marchandises.

MM. Holmes, Lodge et Evenett ont conclu que l'effet négatif des ACR est moindre que ce que l'on pouvait penser de prime abord. Parce qu'elle prévoit une large intégration, la nouvelle génération d'accords risque moins d'établir une discrimination à l'encontre des tierces parties en raison de l'aspect NPF inhérent à la réforme réglementaire. Plus

précisément, si l'on considère les ACR signés au cours des cinq dernières années, on voit qu'ils énoncent, dans certains chapitres, des objectifs non commerciaux, prévoyant la création et le financement de certaines institutions et la fourniture d'une assistance technique pour assurer le bon fonctionnement de ces institutions et encourager la coopération internationale entre les organismes de réglementation. Étant donné la place accordée actuellement au développement du secteur privé, il se peut que le principal avantage des ACR soit la mise en place d'institutions qui fonctionnent bien, et que cet avantage éclipse tous ceux qui pourraient découler d'une plus large libéralisation du commerce des marchandises.

Pour résumer, M. l'Ambassadeur Gosper a dit que le régionalisme n'est pas à l'origine des difficultés du Cycle de Doha, bien qu'il soit un sujet de préoccupation pour le système commercial multilatéral. La voie à suivre consiste à reconnaître que le régionalisme doit être géré de façon à ce qu'il contribue à l'instauration d'un ordre commercial multilatéral solide, ce qui n'est pas facile, mais il faut commencer par bien comprendre ce que nous faisons.

La conclusion générale est que le régionalisme est loin d'être un défi majeur pour l'OMC, mais la question est de savoir comment il va y trouver sa place. Les accords commerciaux régionaux présentent de nombreux avantages pour le système commercial multilatéral, sauf dans certains domaines.

Pour aller de l'avant, il faudrait élaborer des dispositions permettant de multilatéraliser les engagements contractés dans le cadre des accords régionaux. Il n'est pas sûr que la donne soit en train de changer, et que les ACR apportent d'autres avantages, notamment en matière de réforme réglementaire. Il faudrait aussi essayer de tirer le meilleur parti de ces accords.

N.

Liaison entre les accords commerciaux multilatéraux et régionaux: incidence des accords de partenariat économique sur le développement



Modératrice

Mme Isabel Mazzei – Chef de bureau, Geneva Advocacy Office, Oxfam International

Intervenants

M. Arthur Appleton – Appleton Luff International Lawyers

S.E. M. Roy Mickey Joy – Ambassadeur de la République du Vanuatu auprès de l'UE et du Royaume de Belgique

M. Kenneth Quartey – Président, Ghana Poultry Association

Mme Joy Kategekwa – Conseillère, Oxfam International

Débat organisé par

Oxfam International

Rapport rédigé par

Oxfam International

Judi 25 septembre 2008 – 14h.15-16h.15



Résumé

Cette séance a pour objectif de tirer les leçons de la nouvelle vague d'accords commerciaux régionaux (ACR) pour le système commercial multilatéral. La question du rôle des ACR et de leur contribution au système commercial multilatéral reste posée. Leur raison d'être, dans le contexte de l'OMC, est d'aider à construire et à renforcer le système, mais ils devraient aussi contribuer à la réalisation de ses objectifs généraux, y compris celui du développement.

Les règles énoncées dans les ACR conclus récemment vont déterminer la façon dont les signataires conduisent leurs échanges commerciaux. Étant donné que les pays ACP et l'Europe représentent la majorité des Membres de l'OMC, le régime commercial régissant leurs relations a des implications pour l'ensemble du système, sinon pour des règles spécifiques, notamment en déterminant l'incidence potentielle des règles dans les futures négociations à l'OMC, en particulier sur les nouvelles questions comme la concurrence, les marchés publics et l'investissement. Il a aussi des implications claires pour certaines des règles plus spécifiques existant déjà, comme la clause de la nation la plus favorisée, ainsi que pour le type d'interaction envisagé dans la Clause d'habilitation. Cela étant, Oxfam International a estimé qu'il était tout à fait opportun et d'actualité d'examiner les implications des ACR pour le système commercial multilatéral, à la lumière des accords de partenariat économique qui ont été paraphés avec divers pays ACP.

Les participants ont examiné l'ampleur, la portée et le rythme de la libéralisation dans le cadre des APE. Ils ont pu discuter avec les experts des défis à relever et des enseignements qui peuvent être tirés pour le système commercial multilatéral, et répondre en particulier aux questions suivantes:

- *Quelles sont les règles régissant les ACR entre pays développés et pays en développement?*
- *Qu'est-ce qui pourrait justifier l'asymétrie des règles?*
- *Quelles sont les implications des APE pour les perspectives de développement des pays d'Afrique et du Pacifique qui sont en train de négocier de tels accords?*
- *Quelles sont les implications pour le système commercial multilatéral?*

1. Exposés des experts

(a) Arthur Appleton, Associé, Appleton Luff – International Lawyers

M. Arthur Appleton a indiqué que d'un strict point de vue juridique, la compatibilité des APE avec l'article XXIV reste sujette à caution, notamment en ce qui concerne l'interprétation des expressions «l'essentiel des échanges commerciaux» et «délai raisonnable».

À propos des accords paraphés, il a dit que le paragraphe attestait l'authenticité et le caractère définitif de l'accord et indiquait que celui-ci était prêt à être signé, voire à être appliqué provisoirement. Il n'impose pas d'obligations juridiques, celles-ci découlant de la signature. Par la signature, les parties s'engagent à ne pas aller à l'encontre de l'objet et du but du traité. L'entrée en vigueur intervient au moment de la ratification ou à une date ultérieure convenue.

L'intervenant a ajouté que, si la plupart des commentaires juridiques sur les APE portent sur les règles, il faut se pencher aussi sur les règles d'origine. Le problème est que la diversité des règles d'origine figurant dans les APE signés avec des pays d'Afrique, avec le CARIFORUM et avec des groupes de pays du Pacifique risque de fragmenter le commerce entre les pays ACP, les empêchant ainsi de tirer parti de ces accords.

M. Appleton a noté que la clause NPF pouvait dissuader les pays ACP de négocier des ALE avec des pays en développement non ACP, car cela pouvait avoir des effets de détournement des échanges.

(b) S.E. M. Roy Mickey Joy, Ambassadeur de la République du Vanuatu auprès de l'Union européenne et du Royaume de Belgique

M. Roy Mickey Joy a évoqué les préoccupations suscitées par la fragmentation de l'intégration régionale qui pourrait résulter des différences de fond entre les APE paraphés avec certains États du Pacifique seulement et le texte actuellement négocié avec les 14 autres États de la région. Il s'est inquiété des pressions politiques exercées sur les pays ACP pour qu'ils acceptent des concessions qui ne sont pas nécessaires pour garantir la compatibilité avec les règles de l'OMC. Les règles d'origine continuent de poser des problèmes en raison des réserves de fond formulées lors de la vérification. M. Joy a fait observer qu'il serait important pour le développement que le marché européen s'ouvre aux ressortissants qualifiés des pays du Pacifique (menuisiers, plombiers ou personnels de soins) pour la fourniture de services à titre temporaire. Cette ouverture irait de pair avec l'application de contingents raisonnables, l'acceptation de restrictions pour les pays ACP du Pacifique (par exemple agents commerciaux qualifiés au lieu de professionnels) et une admission pour une durée raisonnable (deux ans par exemple) pour permettre aux intéressés de recouvrer le coût du billet d'avion. Comme les parties ont des positions divergentes sur ce point, les négociations sur les services sont suspendues pour l'instant.

M. l'Ambassadeur Joy s'est dit préoccupé par l'aptitude des pays du Pacifique à assumer des obligations dans le domaine de la propriété intellectuelle, soulignant la nécessité d'une coopération et d'un renforcement des capacités. Il a également évoqué la question du traitement des PMA de la région, les effets sur les relations avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande et des questions litigieuses telles que les taxes à l'exportation, la clause de la nation la plus favorisée, l'aide aux industries naissantes, le statu quo et les règles d'origine.



(c) Kenneth Quartey, Président, Ghana Poultry Association

M. Kenneth Quartey a fait part de son expérience en tant qu'éleveur de volailles et a parlé de l'importance d'une politique commerciale nationale axée sur le développement. Le déclin de l'élevage de volailles au Ghana s'explique par la mauvaise gestion de la libéralisation dans les années 90, qui a entraîné un afflux de viande bovine surgelée bon marché importée conjugué à l'importation de produits surgelés à base de viande de volaille. Cela a découragé la concurrence et limité les possibilités de création d'emplois; de plus, cela a entraîné une baisse du niveau de vie et une détérioration des conditions de travail des agriculteurs et des ouvriers agricoles, et a découragé le recours à des méthodes de production respectueuses de l'environnement.

M. Quartey a souligné que les politiques commerciales qui ne tiennent pas compte des réalités économiques du commerce des produits agricoles ne font pas l'affaire des agriculteurs. Il a appelé de ses vœux une augmentation de l'investissement dans l'agro-industrie et dans les secteurs apparentés. De plus, le problème des subventions et de leurs effets de dumping privent les agriculteurs africains des moyens d'attirer les capitaux nécessaires pour développer l'agriculture et soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux.

M. Quartey a conclu en insistant sur le fait que la libéralisation du commerce doit être convenablement gérée et mise en œuvre dans des conditions d'équité. Sans cela, la distorsion des échanges prive l'industrie locale de capitaux et d'investissements.

(d) Joy Kategekwa, Conseillère, commerce et investissement, Oxfam International (Genève)

Dans son exposé, Mme Kategekwa a mis en lumière le processus de défragmentation de l'intégration régionale qui a résulté des différentes réactions aux pressions politiques exercées sur les pays ACP pour qu'ils paraphent des APE vers la fin de 2007. Elle a noté que les précédentes tentatives d'intégration sur le continent africain se trouvent menacées du fait que de nombreux pays ont signé individuellement des accords intérimaires qui ne cadraient pas avec les initiatives d'intégration régionale existantes.

L'intervenante a fait remarquer que les APE paraphés ne règlent pas le problème de la compétitivité, qui affaiblit les pays ACP et les empêche d'exporter autant qu'ils le pourraient sans cela. D'où la difficulté d'envisager une utilisation effective des possibilités d'accès aux marchés. Des questions importantes restent sans solution, comme les mesures sanitaires et phytosanitaires, les obstacles techniques au commerce, la nécessité d'une aide au commerce et d'un renforcement des capacités pour accroître la productivité et les prescriptions concernant les règles d'origine.

Mme Kategekwa a évoqué le problème de la légalisation des subventions européennes dans le cadre des APE au moyen

de dispositions qui protègent au lieu d'éliminer cet obstacle majeur au commerce loyal entre l'Europe et les pays ACP. Il y a là une contradiction de taille, car l'Europe conserve le droit de subventionner mais exige des pays ACP qu'ils éliminent les quelques instruments qui leur restent pour favoriser leur développement industriel.

Elle a également appelé l'attention sur diverses incohérences dans le processus de l'OMC, et a insisté sur le fait que les pays doivent avoir la possibilité de recourir au traitement spécial et différencié qui leur est accordé dans le cadre de l'OMC.

Terminant sur une note positive, Mme Kategekwa a souligné qu'il était encore possible de parvenir à des accords favorables au développement en renégociant les clauses litigieuses des textes paraphés avant qu'ils ne deviennent juridiquement contraignants.

2. Questions et observations de l'assistance

Au cours du débat qui a suivi, les participants ont posé des questions au sujet de la fragmentation de l'intégration régionale et ont dit que les pays ACP devaient renforcer les efforts d'intégration en cours, au lieu de s'en écarter.

Il a aussi été demandé comment les agriculteurs locaux pouvaient lutter contre le dumping et l'importation de produits surgelés bon marché en provenance d'Europe, qui avaient parfois fait disparaître la production locale. Il a été dit que les gouvernements devaient adopter des politiques commerciales qui aident les producteurs locaux à rester sur le marché.

Il a été question aussi de la bonne gouvernance, notamment de la nécessité pour les pays de maintenir des mesures propres à améliorer la transparence dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques commerciales.

Par ailleurs, les participants se sont demandé jusqu'où les pays doivent aller pour assurer la compatibilité avec les règles de l'OMC. À ce propos, il a été dit clairement que dans le cadre des APE, la compatibilité avec l'OMC exigeait seulement un accord sur les marchandises conforme aux dispositions de l'article XXIV, mais aussi qu'il y a des options que l'Europe peut utiliser, comme les schémas SGP ou SGP+. Dans ce cas, il n'était pas nécessaire d'aborder des questions telles que les services, la concurrence ou la propriété intellectuelle, que l'Europe avait inscrites à l'ordre du jour.



3. Conclusions et voie à suivre

En résumé, les objectifs de la séance ont été atteints. L'intention était d'établir un lien entre les accords commerciaux multilatéraux et régionaux, et de mettre en lumière les préoccupations du point de vue du développement. Avec le

groupe d'experts, on a eu le point de vue d'un juriste, d'un représentant d'un petit État insulaire, d'un petit agriculteur et d'un membre de la société civile. Avec la multiplication rapide des ACR, il est impératif de garder à l'esprit les droits, les obligations et les flexibilités existant dans le cadre de l'OMC.



Améliorer le climat grâce aux échanges?



Modérateur

M. Anthony Gooch – Directeur, Direction des affaires publiques et des communications, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Intervenants

M. Moustapha Kamal Gueye – Directeur de programme, Secteur environnement, CICDD

M. Ron Steenblik – Analyste principal des questions de politique commerciale, Direction des échanges et de l'agriculture, OCDE

M. George Weyerhaeuser – Chargé de recherche principal, Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (WBCSD)

S.E. M. Fernando De Mateo – Ambassadeur, Représentant permanent du Mexique auprès de l'OMC

Débat organisé par

OCDE

Rapport rédigé par

OCDE

Judi 25 septembre 2008 – 16h.30-18h.30



Résumé

La séance avait pour but d'examiner comment le développement des échanges et de l'investissement dans le domaine des technologies d'atténuation des effets du changement climatique pouvait aider à faire face au défi climatique. Le GIEC et l'AIE ont tous deux identifié d'importantes possibilités de réduire les émissions de gaz à effet de serre par la diffusion de technologies disponibles sur le marché. Le commerce et l'investissement sont évidemment importants pour faciliter cette diffusion. Mais diverses mesures tarifaires et non tarifaires continuent de faire obstacle à l'importation de technologies d'atténuation. Sur la base des travaux menés, entre autres, par le CICDD et l'OCDE, les participants ont examiné l'importance et la nature de ces obstacles, ainsi que les priorités et les procédures en vue de leur suppression, y compris dans le cadre d'un accord à l'OMC.

Afin d'accélérer et d'accroître le transfert des technologies d'atténuation, et d'en maximiser les avantages potentiels, il est essentiel de comprendre la nature et l'importance de ces obstacles. Évidemment, le fait de s'attaquer aux obstacles au commerce peut ne pas suffire en soi pour assurer la diffusion rapide de ces technologies. Mais tant qu'il y aura des obstacles au commerce et à l'investissement, les autres actions seront plus coûteuses.

La séance a été animée par M. Anthony Gooch, Directeur, Direction des affaires publiques et des communications à l'OCDE. Dans ses remarques liminaires, M. Gooch a mis en lumière les liens existant entre les négociations multilatérales dans le domaine du commerce et dans celui du changement climatique. Si l'on ne parvient pas à mener à bien le Cycle de Doha, comment espérer faire face au changement climatique, domaine dans lequel nous ne bénéficions pas des 50 années d'expérience acquise dans le domaine du commerce? Le système multilatéral est sur la sellette: «Il ne s'agit pas d'accabler davantage l'OMC, mais c'est la réalité. Beaucoup de gens s'intéressent à ces processus, pour voir si nous pouvons trouver des solutions.»

1. Exposés des experts

(a) Moustapha Gueye Kamal, Directeur de programme, Secteur environnement, Centre international pour le commerce et le développement durable (CICDD)

Comme l'a expliqué M. Kamal, au niveau multilatéral, ce sont les négociations du Cycle de Doha sur la libéralisation du commerce des biens et services environnementaux qui semblent offrir la meilleure possibilité de réduire ou éliminer les obstacles tarifaires et non tarifaires visant les produits susceptibles d'aider à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Puisque les technologies d'atténuation des effets du changement climatique peuvent être considérées comme un sous-ensemble des biens et services environnementaux, nombre d'entre elles seraient vraisemblablement couvertes par tout accord qui résulterait de ces négociations.

En 2007, un groupe d'étude dirigé par la Banque mondiale, épaulé par le CICDD, a examiné les technologies d'atténuation des GES figurant sur une liste de 153 produits établie aux fins des négociations de l'OMC sur les biens et services environnementaux, et a retenu environ 43 produits pouvant servir à atténuer le changement climatique. Le groupe s'est tout particulièrement intéressé aux biens liés à l'énergie éolienne, aux cellules et panneaux solaires photovoltaïques, aux lampes à basse consommation et à la production d'électricité propre à partir du charbon. Il a étudié quelle serait l'incidence d'une réduction des obstacles tarifaires et des obstacles non tarifaires (ONT) sur l'adoption et l'utilisation de ces technologies dans 18 pays en développement émettant beaucoup de gaz à effet de serre: Afrique du Sud, Argentine, Bangladesh, Brésil, Chili, Chine, Colombie, Égypte, Inde, Indonésie, Kazakhstan, Malaisie, Mexique, Nigéria, Philippines, Thaïlande, Venezuela et Zambie.

L'étude a conclu que l'élimination des droits de douane et des ONT visant les quatre catégories de produits entraînerait un fort accroissement du volume des échanges, qui serait de 64 pour cent pour les lampes fluorescentes à basse consommation, de 23 pour cent pour les systèmes éoliens, de 13,5 pour cent pour les panneaux solaires et de 4,6 pour cent pour les équipements de production d'énergie propre à partir du charbon. Dans de nombreux cas, il a été constaté que les ONT jouaient un plus grand rôle que les obstacles tarifaires dans le renchérissement des produits d'importation respectueux du climat. Après avoir estimé l'équivalent ad valorem des ONT concernés, l'étude a conclu que, dans sept des pays considérés, les ONT augmentaient de 80 pour cent à plus de 100 pour cent le coût des lampes fluorescentes compactes importées – qui peuvent réduire de 75 pour cent les émissions de GES imputables à l'éclairage. S'agissant des panneaux photovoltaïques, la majoration des coûts allait de 53 pour cent à 70 pour cent dans cinq pays. Dans le cas des systèmes éoliens, sept pays imposaient des ONT qui augmentaient les coûts de 32 pour cent à 89 pour cent.

M. Kamal a souligné que la réduction des droits de douane et des ONT n'entraînerait pas en soi une forte augmentation de l'utilisation des technologies renouvelables et économes en énergie dans les pays en développement. Des mesures supplémentaires doivent être prises au niveau national pour créer un «environnement propice». Elles comprennent des mesures de soutien à la R-D et d'autres incitations pour réduire le coût initial du déploiement de ces technologies, et l'adoption d'une politique de lutte contre le changement climatique assortie de mesures d'application.

M. Kamal a ensuite évoqué les problèmes de définition des biens environnementaux, y compris les technologies d'atténuation du changement climatique. Il n'est pas facile de repérer les produits respectueux du climat au niveau des positions à six chiffres du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (Système harmonisé ou SH). Par exemple, il n'y a pas de distinction entre les chaudières au charbon supercritiques à haut rendement et les chaudières traditionnelles. L'intervenant a exposé les



différentes approches de la libéralisation des biens et services environnementaux qui ont été envisagées par les négociateurs à l'OMC: l'approche «fondée sur des listes», pour la libéralisation permanente d'une liste de biens environnementaux; l'approche «fondée sur des projets» et l'approche «intégrée», qui permettraient une libéralisation temporaire en fonction des priorités environnementales du pays d'importation; l'approche fondée sur des demandes et des offres, les pays demandant à leurs partenaires commerciaux d'abaisser les droits sur certains biens environnementaux; et l'approche fondée sur un examen périodique ou une «liste évolutive», qui reconnaît que, sans une mise à jour périodique, toute liste de biens environnementaux sera rendue caduque par l'apparition de nouvelles technologies plus efficaces qui ne bénéficieraient pas du processus de libéralisation.

M. Kamal a souligné que la libéralisation du commerce des produits respectueux du climat servirait les intérêts économiques et environnementaux de nombreux pays en développement. D'après les conclusions de l'étude de la Banque mondiale et celles d'une étude du CICDD réalisée par Mme Veena Jha et intitulée «Environmental priorities and trade policy for environmental goods: A reality check» (Les priorités environnementales et la politique commerciale concernant les biens environnementaux: l'épreuve de la réalité), la Chine compte aujourd'hui parmi les dix premiers exportateurs de technologies éoliennes, et neuf pays en développement (dont la Chine, le Taipei chinois, la Malaisie et la Corée) sont devenus de grands producteurs de panneaux solaires photovoltaïques. Pour ce qui est des biens et services environnementaux au sens large, M. Kamal a souligné que le Mexique, l'Indonésie, la Chine et d'autres pays en développement à revenu intermédiaire disposaient d'atouts importants par rapport aux pays développés à hauts coûts, dans l'exportation d'équipements pour la gestion de la chaleur et de l'énergie, la lutte contre la pollution de l'air, la gestion des déchets solides et la réduction des bruits et des vibrations.

M. Kamal a noté que des dispositions spéciales relatives au commerce des produits respectueux du climat apparaîtraient probablement dans des accords commerciaux bilatéraux, plurilatéraux et régionaux avant d'apparaître dans un accord multilatéral.

(b) Ron Steenblik, Analyste principal des politiques commerciales, Direction des échanges et de l'agriculture de l'OCDE

À la suite de M. Kamal, M. Ron Steenblik a présenté quelques-unes des technologies qui semblent les plus prometteuses pour atténuer les effets du changement climatique, ainsi que les résultats préliminaires des travaux récents de l'OCDE visant à identifier les types d'obstacles tarifaires et non tarifaires qui entravent le commerce de ces technologies, d'après les exportateurs.

D'après le quatrième rapport d'évaluation du GIEC (2007), c'est dans le secteur de la construction, dans l'industrie lourde et dans le secteur de la fourniture d'énergie que se trouvent les plus grandes possibilités économiques d'atténuation au

niveau mondial. Les technologies qui peuvent aider à limiter les émissions de gaz à effet de serre dans ces secteurs sont notamment les systèmes solaires photovoltaïques, les systèmes de production d'énergie éolienne, les systèmes de production combinée chaleur-électricité, les systèmes de chauffage et de climatisation solaires, et les moteurs et pompes à haut rendement énergétique.

Mais ces technologies sont rarement classées sous une seule ligne tarifaire. Au contraire, elles correspondent souvent à des groupes de composants, dont certains sont assez génériques, comme les tuyaux et les réservoirs. De plus, certaines technologies comme les systèmes solaires photovoltaïques et les turbines à vent varient considérablement en termes de taille et de sophistication. Si les pays de l'OCDE utilisent souvent de grands ensembles solaires et des turbines à vent pouvant générer plusieurs mégawatts, les pays en développement importent plutôt des petits dispositifs à l'échelle villageoise ou domestique, dont la production se mesure en watts ou en kilowatts. De plus, de nombreux composants des systèmes à énergie renouvelable (comme les onduleurs et les appareils à courant continu) sont fabriqués dans les pays du Sud.

Pendant l'année écoulée, l'OCDE a demandé aux exportateurs de ces technologies quels obstacles ils rencontraient. Les résultats de l'enquête montrent que les droits de douane ne sont qu'un aspect du problème et qu'ils peuvent même avoir une incidence relativement faible pour certaines technologies. D'autres obstacles — technologiques, institutionnels, économiques, financiers et commerciaux — sont souvent plus importants sur le plan de l'offre et de la demande.

Certains obstacles non tarifaires sont spécifiques à telle ou telle technologie. Il s'agit, par exemple, des normes et des régimes de certification nationaux qui diffèrent des normes internationales, de procédures d'évaluation de la conformité trop pesantes et des subventions accordées aux producteurs nationaux. D'autres sont plus génériques, tels que les obstacles au commerce des services connexes. La faible protection des droits de propriété intellectuelle et la lourdeur des procédures douanières sont aussi des préoccupations souvent mentionnées par les exportateurs.

Que peut-on faire? Sur le plan national, l'adoption et l'application de mesures visant à réduire l'intensité en carbone de l'économie sont évidemment essentielles. Certains pays devront peut-être aussi envisager d'aligner davantage leurs règlements techniques sur les normes internationales. Les mesures qui pourraient être prises, aux niveaux international et multilatéral, pour réduire les obstacles non nécessaires au commerce des technologies d'atténuation du changement climatique consistent notamment à poursuivre les efforts en vue de la conclusion, dans le cadre de l'OMC, d'un accord sur le commerce des biens et services environnementaux, et à renforcer les programmes complémentaires d'autres institutions.



(c) George Weyerhaeuser, Chargé de recherche principal, Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (WBCSD)

M. George Weyerhaeuser a donné le point de vue des milieux d'affaires sur les questions considérées. Une erreur souvent commise dans les négociations sur le climat est de considérer la technologie comme une panacée, alors que c'est plutôt un remède partiel. Le problème est qu'on ne peut pas savoir qui va gagner dans la course technologique. Il est important de garder cela à l'esprit quand on négocie un nouvel accord commercial. Il serait dangereux de libéraliser le commerce de seulement quelques technologies d'atténuation choisies de façon plus ou moins arbitraire. Pratiquement toutes les catégories de technologies seront utilisées pour réduire les émissions de GES. De l'avis de M. Weyerhaeuser, il est plus important, pour le transfert de technologie, d'éliminer les obstacles à l'investissement car cela encourage l'apprentissage par la pratique.

(d) S.E. M. Fernando De Mateo, Ambassadeur, Représentant permanente du Mexique auprès de l'OMC

Le dernier intervenant, M. l'Ambassadeur De Mateo, a fait observer que la libéralisation du commerce des biens environnementaux est une condition nécessaire mais pas suffisante pour encourager la diffusion des technologies d'atténuation du changement climatique. L'investissement étranger direct est d'une importance capitale. Au Mexique, par exemple, l'investissement étranger dans l'industrie automobile a permis d'accroître sensiblement l'offre de véhicules plus propres, ce qui a eu un effet tangible sur la qualité de l'air dans la capitale.

Toutefois, les avantages liés au commerce sont menacés par les inquiétudes courantes au sujet des émissions de CO₂ dues au transport de marchandises. Ces inquiétudes sont à l'origine d'un mouvement en faveur de l'achat de produits locaux, qui a été encouragé par l'étiquetage privé des émissions de CO₂. D'après M. De Mateo, ce mouvement repose sur des bases erronées. Les produits importés n'ont pas nécessairement une empreinte carbone plus forte que les produits locaux. Par exemple, une bouteille de Bordeaux vendue à New York a une plus faible empreinte carbone qu'une bouteille de vin de la Napa Valley. Non seulement le transport du vin de Californie génère davantage d'émissions de carbone, mais encore les fûts de chêne utilisés par les vignerons de la Napa Valley pour faire vieillir le vin ont eux-mêmes été importés de France.

À propos des négociations à l'OMC sur les biens et services environnementaux, l'intervenant a expliqué pourquoi il était difficile de dire que tel ou tel produit est plus respectueux de l'environnement qu'un autre. Une voiture hybride essence-électricité pourrait être plus respectueuse de l'environnement qu'une voiture à essence traditionnelle, mais le serait-elle plus qu'une petite voiture? Il ne sera pas facile de négocier un accord à l'OMC sur les biens environnementaux.

Il est probable que cela aboutira à un accord plurilatéral. Pour parvenir à un accord sur les services, il faudra une série de négociations bilatérales fondées sur des demandes et des offres.

2. Questions et observations de l'assistance

M. Gooch a ouvert le débat en posant la question suivante: quelle importance attachons-nous aux négociations à l'OMC pour aider à résoudre le problème du changement climatique?

Il a été demandé s'il valait la peine de chercher à définir une catégorie distincte de biens dits «environnementaux» et si l'OMC ne devrait pas simplement se contenter de trouver une bonne formule pour l'AMNA. M. Kamal a répondu que les deux avaient du bon, mais qu'un accord distinct sur les biens et services environnementaux présentait aussi des avantages. Le fait de pouvoir distinguer une catégorie de produits ayant véritablement une finalité environnementale facilitera les négociations sur le climat; cela devrait s'inscrire dans une action plus large visant à améliorer la diffusion des technologies. M. Weyerhaeuser a dit qu'un accord sur les biens et services environnementaux serait probablement utile, mais que les Membres de l'OMC ne devraient pas consacrer trop de temps à la négociation d'un tel accord. M. Steenblik a partagé cette opinion, tout en disant qu'un bon résultat pour l'AMNA était vraiment la priorité.

Un autre participant, membre du Secrétariat de l'OMC, a fait remarquer que si l'existence de normes techniques différentes d'un pays à l'autre pouvait constituer un obstacle au commerce des biens environnementaux, l'absence de normes, notamment de normes environnementales, pouvait de fait limiter la demande de services environnementaux. Poursuivant sur ce point, M. De Mateo a fait observer que, en raison des différences dans les normes techniques pour les automobiles, il était plus coûteux pour les constructeurs mexicains d'exporter vers les différents marchés.

Un autre membre de l'assistance a demandé si l'on pouvait soutenir que, si la libéralisation du commerce favorisait le développement économique en général, la lutte contre le changement climatique obligeait peut-être les pays nouvellement industrialisés à protéger leurs industries naissantes. M. Weyerhaeuser a estimé qu'il y avait une tension salutaire entre ceux qui mettaient en avant les avantages de l'ouverture commerciale, et ceux qui soulignaient la nécessité de développer des industries rentables mais plus propres dans les pays en développement. Il est difficile pour une nouvelle entreprise de réussir si elle n'a pas au départ suffisamment d'espace pour se développer.

La séance s'est terminée par un débat intéressant sur les difficultés dues aux limites du Système harmonisé. Un des participants a estimé que la liste de biens environnementaux proposée par la Suisse en 2005 n'était «pas sérieuse» parce



qu'elle contenait des articles tels que les casques, cadenas et sonnettes pour bicyclettes. M. Steenblik a indiqué que les toits, les clés de contact et les avertisseurs sont tous des articles de série sur les automobiles, mais pas sur leur substitut écologique, le bon vieux vélo – d'où la nécessité de répertorier séparément ses accessoires.

3. Conclusions et voie à suivre

La séance a permis d'élucider de nombreuses questions concernant le rôle de la réduction des obstacles au commerce et à l'investissement dans la réalisation des objectifs en matière de politique climatique. Bien qu'aucune conclusion formelle n'ait pu être dégagée, il semblait y avoir un consensus entre les experts et les participants sur les points suivants:

- les technologies propres peuvent aider à réduire les émissions de gaz à effet de serre;
- le transfert de ces technologies (et des services connexes) se heurte toujours à des obstacles tarifaires et non tarifaires;
- en général, la réduction ou l'élimination de ces obstacles au commerce et à l'investissement serait une bonne chose;
- vu la difficulté de prévoir quelles technologies contribueront le mieux à la réduction des émissions de GES dans l'avenir, les négociateurs commerciaux ne doivent pas passer trop de temps à tenter d'en donner une définition précise;

- pour amener les pays en développement et les pays nouvellement industrialisés à apporter leur soutien à un nouveau régime en matière de climat, il faudra peut-être prévoir une certaine flexibilité dans le système commercial pour que ces pays puissent, eux aussi, participer à la production de technologies plus respectueuses du climat.

Ces conclusions ont plusieurs conséquences pour l'OMC. Le paragraphe 31 iii) du Programme de Doha pour le développement demande aux Membres de l'OMC de «réduire ou, selon qu'il sera approprié, éliminer les obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux». À ce jour, les travaux ont porté avant tout sur les droits de douane. Pourtant, les travaux de l'OCDE, du CICDD et de la Banque mondiale indiquent que les obstacles non tarifaires méritent aussi une attention. Par ailleurs, quel que soit l'accord auquel on parviendra sur la libéralisation du commerce des biens et services environnementaux, cet accord devra être suffisamment flexible pour s'adapter à l'évolution des technologies.

Pour la suite, l'OCDE se prépare, en coopération avec la Banque mondiale et d'autres parties prenantes, à organiser un forum mondial sur le commerce et le changement climatique en juin 2009, auquel seront invités le Secrétariat de l'OMC et les délégations auprès de l'OMC. L'un des thèmes du forum sera la libéralisation du commerce des technologies d'atténuation du changement climatique.

III.

Défis et possibilités pour les principaux acteurs et parties prenantes du système commercial multilatéral



A.

Le chaînon manquant entre l'ouverture du commerce et la réduction de la pauvreté : le rôle du système commercial multilatéral



Modérateur

M. Atul Kaushik – Directeur, Centre de ressources Consumer Unity & Trust Society (CUTS) de Genève, Genève

Intervenants

Mme Veena Jha – Professeur invité, Université de Warwick, Royaume-Uni

M. Richard S. Newfarmer – Représentant spécial de la Banque mondiale auprès de l'ONU et de l'OMC

M. Simon Evenett – Professeur, Commerce international et développement économique, Université de Saint-Gall, Suisse

M. Selim Raihan – Professeur agrégé, Département d'économie, Université de Dhaka, Bangladesh

M. Mohammad A. Razzaque – Conseiller économique, Division des affaires économiques, Section du commerce international et de la coopération régionale, Secrétariat du Commonwealth, Londres

Débat organisé par

Secrétariat du Commonwealth (Londres) et CUTS International (Inde)

Rapport rédigé par

Secrétariat du Commonwealth (Londres) et CUTS International (Inde)

Mercredi 24 septembre 2008 – 14 heures-16 heures



Résumé

La conception de la relation entre le commerce international, la croissance et la réduction de la pauvreté a suscité un vaste débat en raison de la diversité des résultats de l'ouverture du commerce dans les différents pays. Dans de nombreux pays, l'accroissement des échanges internationaux a accéléré la croissance économique, tandis que dans d'autres, la libéralisation rapide et l'accès accru aux marchés n'ont pas permis de stimuler la croissance de façon soutenue. Cela donne à penser que le lien avec la réduction de la pauvreté n'a pas été aussi fort et direct qu'avec la croissance économique. La séance avait donc pour but de déterminer l'incidence sur la pauvreté d'une croissance tirée par le commerce dans le cadre du régime de l'OMC et d'analyser les conditions préalables et les réformes requises pour tirer parti de la libéralisation du commerce. Les participants ont examiné si la libéralisation des échanges dans le cadre de l'OMC pouvait contribuer à la réduction de la pauvreté et comment la politique commerciale, dans le contexte du Cycle de Doha, pouvait favoriser la mise en place d'une discipline extérieure afin de mettre les économies à l'abri des chocs et faire en sorte que les gains procurés par le commerce soient équitablement répartis.

Pendant la séance, les questions suivantes ont été abordées:

- *Quels éléments concrets montrent que le commerce influe sur la croissance et sur la réduction de la pauvreté? Dans quelle mesure peut-on généraliser l'expérience des liens entre commerce, développement et pauvreté dans les pays en développement?*
- *En quoi les politiques et les institutions complémentaires favorisent-elles la concrétisation des avantages associés au commerce?*
- *Quelles seraient les retombées probables des changements de politique découlant de Doha dans des secteurs tels que l'agriculture, le secteur manufacturier et les services sur les populations pauvres des pays en développement? Dans quelle mesure l'intérêt des PMA et des petits États vulnérables à sortir de la pauvreté grâce au commerce est-il pris en compte dans le Cycle de Doha?*
- *Compte tenu des derniers résultats du Cycle de Doha, est-il réaliste d'attendre de l'OMC qu'elle encourage dans l'avenir le développement tiré par le commerce dans les pays en développement pauvres, et ce dans quelle mesure?*

Les experts ont répondu à ces questions sous différents angles et ont présenté des points de vue concurrents qui ont jeté les bases d'un débat général.

1. Exposés des experts

(a) Veena Jha, Professeure invitée, Université de Warwick (Royaume-Uni)

Ouverture du commerce et pauvreté – Les chaînons manquants

Mme Jha a divisé son exposé en cinq parties. Après avoir défini l'ouverture du commerce, elle a expliqué comment celle-ci conduit à la croissance, et la croissance à la réduction de la pauvreté. Une fois ces liens établis, elle a identifié les chaînons manquants entre l'ouverture, la croissance et la réduction de la pauvreté. Pour conclure, elle a examiné en quoi le Cycle de Doha favorisait ces variables intermédiaires et elle a formulé plusieurs recommandations.

Mme Jha a indiqué les principaux aspects de la définition de l'ouverture du commerce pour aider à bien comprendre cette expression. L'ouverture a été mesurée par référence aux flux commerciaux directs, aux flux corrigés des effets de la taille et des courants d'échanges par habitant, aux variables de la politique commerciale, comme les droits de douane moyens, les droits consolidés et l'incidence des obstacles non tarifaires, et aux mesures quantitatives de l'indice d'ouverture élaboré selon la théorie de Sachs et Warner, comme les taux de change, les institutions et d'autres indicateurs de la stabilité macro-économique. En général, la croissance est considérée comme une variable intermédiaire reliant l'ouverture commerciale à la pauvreté. Celle-ci peut être mesurée de diverses façons, mais l'indice généralement utilisé pour décrire ce lien est le taux de pauvreté dans la population (head count ratio). Des rapports indiquent cependant que si l'ouverture commerciale peut entraîner directement une baisse de la pauvreté, ses principaux effets se manifestent à travers la variable intermédiaire de la croissance.

Mais beaucoup d'autres études critiquent l'établissement de ce type de lien entre l'ouverture du commerce et la croissance économique. Rien n'indique de façon convaincante que la première est automatiquement ou toujours associée à la seconde. Au contraire, sur un plan théorique, l'ouverture commerciale ne peut favoriser la croissance que si elle est associée à des politiques de développement efficaces et ciblées. D'après d'autres analyses, elle produit des gains statiques et des gains dynamiques. Les gains statiques sont ceux qui découlent de la spécialisation internationale selon la théorie de l'avantage comparatif. De nombreux économistes soutiennent que cette théorie ne peut être utilisée que pour expliquer les tendances passées de la croissance, mais ne doit pas servir de stratégie pour stimuler la croissance économique future car les avantages comparatifs évoluent constamment. Les gains dynamiques résultent quant à eux des effets du commerce sur les capacités de production en général (économies d'échelle) et sur l'accumulation de capital. Le commerce peut aussi servir à exploiter les biens excédentaires comme le capital, la terre et la main-d'œuvre. Mais, pour n'importe quel pays, le principal avantage découlant des gains dynamiques réside dans le fait que les marchés d'exportation



élargissent les débouchés des producteurs nationaux. Cela résulte généralement de la libéralisation multilatérale du commerce, qui accroît l'intérêt des pays dans le marché, plus que ne le font les accords bilatéraux ou les unions douanières. Il peut cependant y avoir des conflits. Par exemple, si la spécialisation, au sens statique, procure des gains nets, il peut y avoir dans le pays des gagnants et des perdants du fait de la réorientation des ressources d'un secteur vers un autre. Une telle situation provoquerait un mécontentement qui inciterait les pays à interrompre le processus de libéralisation du commerce.

Les travaux de Roderik sur le commerce et le développement montrent que des institutions nationales efficaces et indépendantes sont nécessaires pour atténuer l'effet des chocs externes. Or, les capacités de gestion des conflits des pays en développement sont généralement insuffisantes, ce qui se traduit par une répartition disproportionnée des ressources. C'est pourquoi, dans de nombreux pays, la libéralisation des échanges s'accompagne aujourd'hui de plus en plus souvent d'une aggravation des inégalités et suscite de ce fait un désenchantement général.

Les données empiriques contenues dans les études sur la croissance ne permettent pas de dire clairement si c'est le commerce ou la croissance qui favorise l'intégration. Dans l'analyse des chaînons manquants entre l'ouverture du commerce et la réduction de la pauvreté, on ne peut pas supposer que le commerce est favorable à la croissance; en revanche, l'orientation extérieure d'un pays peut être un déterminant essentiel de sa croissance. Par exemple, si l'avantage comparatif d'un pays réside dans certains produits, tels que les produits de base, sa croissance économique peut être plus faible en régime de libre-échange. Mais si le commerce donne lieu à une accumulation de capital humain et à des activités de R-D et s'il favorise en outre le transfert de technologies, le libre-échange peut alors stimuler la croissance. Il n'y a pas de consensus sur les effets positifs de la libéralisation du commerce sur la pauvreté, ni sur les mécanismes par l'intermédiaire desquels ces effets se manifestent. Les chaînons manquants sont essentiellement vérifiés de manière empirique, puis justifiés théoriquement *ex post*. Les cas de l'Inde et de la République populaire de Chine, deux des exemples les plus documentés de croissance tirée par le commerce, montrent que les deux pays ont tiré parti d'une approche graduelle et que, durant la période initiale de réforme, la libéralisation des échanges n'est généralement pas la première priorité en termes de développement. Au contraire, les deux pays ont su tirer parti des possibilités offertes par les marchés mondiaux combinées à des stratégies d'investissement intérieur et de renforcement des institutions visant à stimuler l'entrepreneuriat au niveau national.

Les économistes ne sont pas encore d'accord sur les politiques commerciales que les pays en développement devraient adopter pour faire en sorte que la croissance économique atténue les pires formes de pauvreté, qui font souvent obstacle au développement économique d'un pays. Une estimation effectuée par M. Gilbert Niyongabo, un chercheur japonais, sur la base d'un panel de 102 pays, révèle que les pays ouverts qui ont appliqué des politiques commerciales

adéquates ont atteint des niveaux de productivité et de revenu élevés. Citant l'exemple de l'Afrique subsaharienne, il a affirmé que les politiques commerciales avaient échoué en raison de la médiocrité des institutions, la région étant tributaire des produits primaires d'exportation depuis la colonisation européenne. M. Niyongabo propose donc d'améliorer le développement économique en associant la politique commerciale à une bonne gouvernance.

La corruption est un élément important dans la relation entre l'ouverture du commerce et la croissance économique, et «pèse de manière disproportionnée sur les opérations avec l'étranger». L'inflation est un autre aspect de l'ouverture, mais on n'a pas encore suffisamment de données pour bien comprendre cet effet. L'étude publiée par M. David Romer indique que l'inflation est plus faible dans les économies ouvertes car une dépréciation réelle entraîne des coûts élevés et les économies ouvertes s'efforcent de limiter cet effet. L'investissement est un autre facteur de croissance important, qui dépend du développement d'une économie ouverte et y contribue.

S'agissant de l'influence du Cycle de Doha sur la croissance, certains pensent qu'un échec du Cycle priverait les pays en développement d'un accès non discriminatoire aux marchés, d'un mécanisme de règlement des différends fondé sur des règles, et de régimes commerciaux transparents. Mais c'est là une vision trop optimiste de l'effet de l'ouverture commerciale sur la croissance économique et du rôle de l'OMC dans la mise en place de conditions de concurrence équitables entre ses Membres. Comme indiqué plus haut, il apparaît que l'ouverture commerciale ne garantit pas toujours une hausse soutenue des taux de croissance. Les pays qui ne parviennent pas à renforcer leurs institutions, à encourager l'investissement dans le secteur social, ou à adopter des politiques favorisant la réduction de la pauvreté ne peuvent tirer aucun profit de la libéralisation des échanges. Le Cycle de Doha n'a pas grand-chose à voir avec les variables intermédiaires nationales, même s'il peut avoir un effet positif sur d'autres variables comme la corruption, l'inflation et l'investissement. Dans son exposé, Mme Jha a indiqué que les institutions internationales et nationales pouvaient jouer un rôle important dans la relation entre croissance et réduction de la pauvreté. En ce sens, l'aboutissement du Cycle de Doha renforcerait le système commercial multilatéral et permettrait d'établir des conditions de concurrence équitables, concourant ainsi à l'allègement de la pauvreté.

(b) Richard S. Newfarmer – Représentant spécial auprès de l'ONU et de l'OMC, Banque mondiale, Genève

Le commerce et la réduction de la pauvreté: le rôle des politiques complémentaires

L'exposé de M. Newfarmer a porté sur le rôle des politiques complémentaires pour promouvoir une croissance tirée par le commerce. Tout comme Mme Jha, il a souligné que l'ouverture du commerce et la croissance sont étroitement liées mais que, comme indiqué précédemment, le lien de causalité n'est pas connu et l'ouverture commerciale a des effets très variables



selon les pays et les continents. Par ailleurs, la capacité du commerce de stimuler la croissance et la réduction de la pauvreté est fonction des politiques complémentaires. À cet égard, M. Newfarmer a insisté sur le rôle de «l'aide pour le commerce».

Pour commencer, M. Newfarmer a posé la question suivante: pourquoi le commerce est-il important? Citant de nombreux exemples, il a affirmé qu'une intégration à grande échelle par le biais des échanges avec les marchés mondiaux est associée à une croissance plus dynamique. Une étude montre que, dans les pays où la part des exportations dans le PIB est importante, le taux de croissance par habitant est supérieur d'au moins 1 à 1,5 point de pourcentage par rapport aux pays où cette part diminue. Néanmoins, certains travaux empiriques montrent aussi que, s'il existe peut-être une corrélation positive entre la croissance du PIB et l'ouverture du commerce, les résultats varient considérablement selon les pays. Plusieurs ont enregistré une croissance rapide sans modification sensible du ratio commerce/PIB, ce qui n'a pas été le cas dans de nombreux pays où ce ratio a augmenté.

L'ouverture du commerce stimule la croissance par le biais de plusieurs mécanismes, tous susceptibles d'influer sur la productivité totale de l'économie. Ainsi, la concurrence des importations agit directement sur le niveau des prix intérieurs et réduit le coût des intrants pour les producteurs nationaux, ce qui se traduit par des gains de productivité totale. De plus, grâce à l'ouverture du commerce, le contenu technologique (R-D) des importations augmente, ce qui accroît la productivité totale des facteurs et le taux de croissance. Les travaux de Hoekman et Javorcik (2007), d'Amity (2007) et de Coe *et al.* (1997) ont montré que l'importation de technologie s'intensifie quand les pays se trouvent dans une tranche de revenu supérieure. Enfin, le fait d'exporter influe sur la productivité totale des facteurs, bien que les données ne corroborent pas toutes cette théorie. M. Newfarmer a affirmé que, par le biais de ces différents mécanismes, le commerce influe sur la productivité totale. Bien qu'il partage en partie l'avis de Mme Jha, il a souligné le rôle de l'investissement étranger direct (IED) et des entrées de capitaux dans l'ouverture commerciale. L'IED est associé à l'importation de technologie et de capital. Si, dans la pratique, la composante «capital» de la plupart des IED est relativement faible, le contenu technologique peut être très important.

Évoquant les retombées sur l'industrie nationale, M. Newfarmer a indiqué qu'elles se produisent généralement de manière verticale, via l'imitation, l'apprentissage par la pratique et d'autres méthodes analogues. Ce phénomène tient peut-être au fait que les investisseurs étrangers demandent des intrants locaux et aident les fournisseurs à progresser sur le plan technologique; cette retombée est l'une des externalités de l'IED. Par ailleurs, l'investissement étranger peut stimuler la concurrence sur le marché, ce qui contribue à l'efficacité de l'économie.

Après avoir discuté du commerce et de la croissance et du commerce et de l'investissement, M. Newfarmer a axé son

exposé sur le rôle de la libéralisation du commerce en termes de réduction des droits de douane. Wacziarg et Welch (2008) ont pris un échantillon de 81 pays pour étudier les effets de la libéralisation du commerce sur une longue période. Ils ont constaté qu'après la libéralisation, les pays avaient généralement un taux de croissance plus élevé (de 1,5 point de pourcentage) qu'avant la réforme. Toutefois, plusieurs pays de l'échantillon n'ont pas enregistré de bons résultats bien qu'ils aient procédé à des réformes visant à libéraliser les échanges. L'étude concluait que les réformes commerciales doivent aller de pair avec des réformes complémentaires pour obtenir la croissance escomptée.

Plusieurs politiques complémentaires peuvent soutenir la libéralisation du commerce et réduire la pauvreté dans un pays: la structure de l'économie, les mécanismes de protection et les politiques économiques, par exemple. Hoekman et Olarreaga (2007) ont examiné différents épisodes de libéralisation et ont simulé un modèle mondial d'ouverture dans plusieurs PMA pour vérifier la théorie selon laquelle des structures de protection différentes dans les pays déterminent les avantages découlant de la libéralisation (à savoir la protection des catégories de revenu inférieures ou supérieures). L'étude a également souligné le rôle de la facilitation des échanges et des pratiques complémentaires pour tirer parti de la libéralisation du commerce induite par le Cycle de Doha.

M. Newfarmer a souligné aussi le rôle de l'aide pour le commerce, en disant qu'il fallait améliorer les institutions commerciales dans les pays pauvres, pour éviter les retards et réduire les coûts du commerce. Dans les pays les moins avancés (PMA), par exemple, les opérations d'importation et d'exportation prennent près de 38 jours en moyenne, alors qu'elles prennent beaucoup moins de temps dans les pays plus performants. On estime qu'un retard d'un jour équivaut à une baisse de 1 pour cent du volume des exportations.

Selon une étude récente réalisée par Gamberoni et Newfarmer (2008) pour l'OMC, la demande d'aide pour le commerce est forte et les pays reçoivent des paiements inférieurs à la moyenne qui ne répondent pas à leurs besoins, mais l'augmentation du montant et du nombre des paiements n'est pas automatique car de multiples pressions s'exercent sur le système. Malgré les efforts soutenus de l'OMC, les flux d'aide et leur accroissement peuvent être entravés. Les chiffres indiquent que l'aide globale au développement a récemment cessé de progresser, alors que l'assistance de base au développement a augmenté de 10 pour cent en 2005 et de 4 pour cent en 2006 (5 pour cent en moyenne entre 2002 et 2006).

Il se peut que le ralentissement actuel de l'économie mondiale mette à rude épreuve les budgets des pays donateurs de l'OCDE et la situation semble s'aggraver du fait des difficultés financières croissantes aux États-Unis. De même, à la suite de la récente crise alimentaire et énergétique, les priorités des pays en développement ne portent plus sur le commerce et la finance. Leurs contraintes budgétaires augmentent sous l'effet des dépenses d'urgence destinées à aider les pauvres, de la



réduction des droits d'importation sur les produits alimentaires et de la hausse des prix de l'énergie et des taux d'intérêt. Il est donc probable que les PMA demandent l'aide des donateurs pour faire face à ces dépenses supplémentaires plutôt que pour accroître leurs échanges. De surcroît, l'échec possible du Cycle de Doha et la persistance d'une conjoncture mondiale difficile relègueront l'aide pour le commerce à l'arrière-plan, de sorte que le volume d'aide disponible diminuera sensiblement.

M. Newfarmer a déclaré en conclusion que les échanges et l'ouverture peuvent favoriser la croissance et réduire la pauvreté, mais les résultats ne sont pas automatiques, et les réformes commerciales ont peu de chances de suffire à elles seules. Le commerce peut stimuler la croissance à condition qu'il s'accompagne de mesures adéquates, notamment d'investissements dans l'infrastructure, les institutions et l'éducation. Enfin, M. Newfarmer a affirmé que l'aide pour le commerce peut faciliter le processus, mais les pays donateurs et les pays en développement doivent faire du commerce le pilier de leurs stratégies de développement et doivent faire valoir au monde extérieur que l'aide pour le commerce peut stimuler l'économie mondiale, la croissance et la réduction de la pauvreté.

(c) Simon Evenett, Professeur, Commerce international et développement économique, Université de Saint-Gall (Suisse)

L'avenir du Programme de Doha pour le développement (PDD)

Dans son exposé, M. Evenett a parlé de l'avenir du Cycle de Doha et des résultats des cycles de négociations commerciales antérieurs, et il a conclu que les négociateurs ne devaient pas oublier que le mieux est l'ennemi du bien. Il a expliqué que la raison de ce message était que, dans les 12 ou dans les 24 prochains mois, il sera certainement possible d'évaluer le résultat potentiel du Cycle de Doha et ce que sa conclusion signifie pour les pays Membres et surtout pour les pays en développement. Il a précisé qu'il n'allait pas plaider en faveur du PDD en citant les résultats déjà obtenus. Il a reconnu que l'OMC était connue pour sa procédure de délibération décevante et déséquilibrée. De plus, selon lui, le Cycle de Doha perd visiblement de sa substance au fil des débats, telle une poupée russe dont la taille va en diminuant. M. Evenett supposait que, si le PDD avait été mené différemment, des résultats plus substantiels auraient pu être obtenus. Il a toutefois signalé que le PDD constituait l'un des dilemmes les plus compliqués du système commercial multilatéral.

De ce fait, M. Evenett a dit qu'il fallait réfléchir avec réalisme aux acquis en matière de commerce et de développement; il a néanmoins jugé utile d'examiner les accords conclus depuis 1995-1996, années où de nombreuses préoccupations en matière de développement ont été exprimées pour la première fois à l'OMC. C'est, par exemple, à ce moment que l'on s'est inquiété, à propos de l'Accord sur les ADPIC, de l'introduction des droits de propriété intellectuelle à l'OMC, ce qui a nécessité un réexamen de l'Accord qui a conduit au Cycle de Doha et qui

a permis de résoudre, dans une certaine mesure, les problèmes soulevés. Par ailleurs, certains Membres ont soulevé la question des crêtes tarifaires appliquées dans les pays industriels sur les produits présentant un intérêt particulier pour les PMA; or, si les modalités de Doha pour l'AMNA sont adoptées, le taux de droit maximal dans les pays industriels passera à 8 pour cent, alors qu'il est actuellement inférieur dans de nombreux pays. Les crêtes tarifaires ne seraient plus un sujet de préoccupation si ces modalités faisaient l'objet d'un consensus. Enfin, le coût de la mise en œuvre du Cycle d'Uruguay était un problème majeur pour les pays en développement. À cet égard, M. Evenett a indiqué que les négociations sur la facilitation des échanges dans le cadre du PDD avaient été remarquablement constructives, tous les pays, riches et pauvres, ayant fait des propositions complètes dans l'espoir d'aligner les obligations et l'aide financière. Ainsi, a-t-il résumé, le coût de la mise en œuvre du PDD a été pris en considération.

M. Evenett a déclaré que si le PDD aboutissait, le problème des subventions à l'exportation de produits agricoles pourrait disparaître puisqu'il accorde déjà aux PMA un accès aux marchés des pays développés en franchise de droits et sans contingent. Le PDD n'est certes pas parfait, mais les besoins et les inquiétudes des PMA sont pris en considération et le système de l'OMC se développe et évolue; le Cycle de Doha doit donc impérativement être mené à bien.

Néanmoins, à supposer que le Cycle de Doha s'achève en 2009-2010, il ne faut pas oublier que la période de mise en œuvre pourrait durer de cinq à neuf ans, ce qui signifie que les pays développés auront achevé la mise en œuvre en 2015 et les PMA en 2019. Les Membres ne devraient donc pas engager un nouveau cycle de négociations avant la seconde moitié de la prochaine décennie. M. Evenett estime donc que le Cycle de Doha, aussi imparfait soit-il, est à court terme la seule possibilité de régler les problèmes actuels. C'est pourquoi les Membres ne devraient pas «faire du mieux l'ennemi du bien». S'ils abandonnent le PDD, les résultats déjà obtenus seront compromis et les PMA perdront les avantages que pourrait leur apporter le système de l'OMC en termes de développement.

(d) Selim Raihan, Professeur agrégé, Département d'économie, Université de Dhaka (Bangladesh)

Les relations entre le commerce, le développement et la pauvreté: enseignements dégagés d'études de cas sectorielles

M. Raihan a axé son exposé sur les «relations entre le commerce, le développement et la réduction de la pauvreté», projet exécuté par CUTS International dans le cadre duquel des études de cas sectorielles ont été réalisées dans 13 pays d'Asie du Sud et d'Afrique. M. Raihan s'est appuyé sur ces études de cas pour examiner l'expérience de chaque pays afin d'identifier les questions importantes pour les PMA et les États vulnérables désireux de «sortir de la pauvreté grâce au commerce». Les études montrent que, si plusieurs pays ont su tirer profit de la réforme de leur politique commerciale, d'autres n'ont pas pu le faire, ce qui indique que les relations entre le commerce, le



développement et la réduction de la pauvreté n'obéissent pas à un modèle unique qui pourrait être prescrit uniformément à tous les pays. La politique commerciale étant essentiellement sectorielle, M. Raihan a présenté une analyse sectorielle par pays afin d'éclairer l'analyse de ces relations.

Pour mesurer la performance de chaque secteur, M. Raihan a établi une distinction entre les secteurs de substitution des importations et les secteurs à vocation exportatrice. Il a cité des cas de libéralisation du secteur de la confection au Bangladesh, au Cambodge et au Népal, du secteur de la pêche au Cambodge, en Tanzanie et au Viet Nam, et du secteur du maïs et des produits laitiers en Ouganda.

Les exportations de vêtements de confection du Bangladesh, du Cambodge, du Népal, de Sri Lanka et du Viet Nam ont représenté respectivement en 2006 75,1 pour cent, 78 pour cent, 11,7 pour cent, 43 pour cent et 14,7 pour cent des exportations totales. Ces statistiques indiquent clairement que l'économie du Bangladesh et du Cambodge est relativement moins diversifiée et très dépendante du secteur de la confection. Les relations entre le commerce, le développement et la réduction de la pauvreté dans ce secteur au Bangladesh ont été un déterminant majeur du processus de réduction de la pauvreté dans le pays. Le mécanisme d'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent au titre de l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV) a permis au Bangladesh de renforcer la capacité d'exportation du secteur de la confection. L'évolution favorable du secteur a eu des retombées en aval, favorisant notamment la création d'emplois dans les secteurs des transports et de l'assurance. De plus, les industries en amont se sont développées, comme le montre l'expansion des entreprises et des magasins de textiles et d'accessoires du vêtement, ce qui a créé des emplois indirects et a contribué à la réduction de la pauvreté. Les salaires relatifs de la main-d'œuvre non qualifiée ont augmenté dans le secteur, ce qui s'est traduit à terme par une augmentation des revenus des ménages pauvres.

L'autonomisation des femmes a également été un facteur favorable au recul de la pauvreté au Bangladesh, la main-d'œuvre du secteur de la confection étant essentiellement féminine. Néanmoins, ce secteur est confronté à des problèmes majeurs, tels que sa dépendance à l'égard de l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent, les règles d'origine rigoureuses de l'Union européenne, les droits de douane élevés appliqués aux États-Unis, son incapacité à respecter les délais, l'insuffisance de l'infrastructure matérielle, le manque d'accès aux capitaux pour financer les investissements et, dernièrement, une pénurie de travailleurs qualifiés. De plus, les liens en amont ne sont pas solides.

L'étude sur le secteur de la pêche au Cambodge, au Viet Nam et en Tanzanie a révélé que les exportations augmentaient rapidement. Cette dynamique a favorisé l'essor de plusieurs secteurs en amont et en aval et a entraîné la création de nombreux emplois qualifiés et non qualifiés dans les zones rurales, réduisant ainsi l'incidence de la pauvreté dans ces pays. Mais, si les possibilités de revenu ont augmenté pour

les pauvres, les indicateurs de développement humain ont reçu assez peu d'attention, et les niveaux d'alphabétisation, d'instruction, etc., restent très bas dans ces pays. D'après l'étude, les principaux problèmes du secteur d'exportation de produits de la pêche sont liés à des considérations environnementales, telles que les mesures SPS dans les pays développés.

L'étude de cas sur le maïs et les produits laitiers en Ouganda a montré que la libéralisation des échanges dans ces secteurs ne permettait pas de stimuler la croissance ou de réduire la pauvreté. Quand ces deux secteurs ont été libéralisés, ils n'ont pu soutenir la concurrence sur le marché. Le pays n'avait pas de marché formel ni d'autre dispositif institutionnel régi par un cadre réglementaire, ce qui s'est traduit par une augmentation du commerce informel. Au final, les secteurs n'ont pu survivre par eux-mêmes, ce qui montre l'effet globalement négatif de la libéralisation du commerce en Ouganda.

Compte tenu de la diversité des résultats de la libéralisation du commerce dans différents secteurs et différents pays, M. Raihan a présenté quelques enseignements généraux tirés de ses études sectorielles. En bref, les secteurs à vocation exportatrice tirent avantage de la libéralisation des échanges soutenue par un environnement extérieur favorable à leur croissance. Cela dit, bien que, par définition, la libéralisation réduise le biais contre les exportations, tous les secteurs exportateurs ne profitent pas de cette réduction. L'absence de diversification de la production peut faire obstacle à l'accélération de la croissance. Les pays sont souvent confrontés à des contraintes sur le plan de la demande ou de l'offre. Qui plus est, dans un même secteur, certaines entreprises sont plus performantes que d'autres. Il faut bien comprendre qu'en général, les secteurs en concurrence avec les importations sont pénalisés par la libéralisation des échanges. Mais l'inefficacité et la mauvaise gestion contribuent aussi grandement aux mauvais résultats des secteurs libéralisés. Enfin, l'importance des mécanismes institutionnels et réglementaires a été mise en évidence dans chaque cas.

(e) Mohammad A. Razzaque – Conseiller économique, Division des affaires économiques, Section du commerce international et de la coopération régionale, Secrétariat du Commonwealth, Londres

Le chaînon manquant entre l'ouverture du commerce et la réduction de la pauvreté: le rôle du système commercial multilatéral

M. Razzaque a tenté d'établir un lien entre les quatre exposés en abordant d'abord la question de la généralisation des expériences des pays en développement du point de vue de la relation entre le commerce et la réduction de la pauvreté. Il s'est ensuite intéressé au rôle des organismes multilatéraux et a analysé les changements de politique induits par le Cycle de Doha avant de présenter, en conclusion, quelques problèmes à examiner plus avant.



En général, la plupart des pays ont adopté des stratégies commerciales libérales pour augmenter leur taux de croissance et réduire la pauvreté. Ils ont renoncé aux politiques de remplacement des importations et ont activement participé au processus de libéralisation multilatérale du commerce. Faisant référence à un exposé antérieur, qui mettait l'accent sur la diversité des résultats des pays en développement en matière de commerce et de réduction de la pauvreté, M. Razzaque a signalé que même en Chine, les données empiriques sur les effets de la libéralisation des échanges ne sont pas concluantes. Dans ce pays, le ratio exportations/PIB a augmenté, passant de moins de 15 pour cent à 45 pour cent, tandis que le taux de pauvreté a reculé, passant de 51 pour cent environ à moins de 7 pour cent. Il est difficile de généraliser les raisons de la croissance. M. Razzaque évoque les conclusions de l'étude demandée par CUTS sur les relations entre le commerce, le développement et la réduction de la pauvreté, qui a porté sur huit pays d'Asie (Bangladesh, Cambodge, Chine, Inde, Népal, Pakistan, Sri Lanka et Viet Nam) et cinq pays d'Afrique subsaharienne (Afrique du Sud, Kenya, Ouganda, Tanzanie et Zambie). Ces 13 pays sont tous passés d'un régime commercial restrictif à un régime ouvert en appliquant des mesures analogues: réduction des restrictions quantitatives et des droits d'importation; assouplissement du contrôle des changes; privatisation des entreprises d'État; et diverses mesures de promotion des exportations.

La réduction des droits de douane n'est pas un indicateur suffisant de la libéralisation du commerce, mais, telle qu'elle est analysée dans ces études, elle indique un degré de libéralisation élevé dans les pays considérés. Dans le cas du Viet Nam, le taux de droit moyen de 17 pour cent est égal ou sensiblement supérieur à celui des autres pays étudiés. Si l'on compare le Viet Nam aux pays d'Afrique subsaharienne, ces derniers sont beaucoup plus ouverts selon le critère de la réduction tarifaire et l'économie vietnamienne paraît relativement fermée. Mais, si l'on compare leurs performances économiques sur la base du ratio exportations/PIB, on voit que le Viet Nam devance les 12 autres pays, avec un ratio sensiblement supérieur. En comparaison, la Zambie n'a pas obtenu de bons résultats et son ratio exportations/PIB a diminué en conséquence.

À première vue, il semble exister une corrélation positive entre la libéralisation et la croissance. Mais il y a des différences notables entre les pays, qui témoignent à la fois de leur hétérogénéité et de l'impossibilité de leur appliquer une solution unique. Le Bangladesh, malgré une économie fermée et des droits de douane élevés, a enregistré de meilleurs résultats que les pays d'Afrique subsaharienne, pourtant jugés plus ouverts. Le taux de croissance économique varie considérablement, même entre les pays qui appliquent des droits moyens équivalents.

M. Razzaque a présenté une autre analyse dans laquelle il a comparé le taux de croissance du PIB et le taux annuel de réduction de la pauvreté dans chacun des 13 pays. La comparaison entre le Viet Nam et le Cambodge montre que ces deux pays avaient des taux de croissance moyens analogues pendant la période considérée. Pourtant, en termes de réduction de la pauvreté, le Viet Nam a obtenu de meilleurs résultats que le Cambodge. Si l'on compare les taux de croissance de trois pays

(Inde, Bangladesh et Cambodge), c'est le Cambodge qui obtient le meilleur résultat, mais son taux de réduction de la pauvreté est plus ou moins équivalent à celui du Bangladesh; sur ce point, l'Inde a fait mieux que le Cambodge et le Bangladesh.

M. Razzaque a cité une analyse économétrique portant sur les 13 pays qui a donné un coefficient de corrélation R^2 de 0,54. Il a indiqué que, d'un point de vue statistique, la croissance économique ne pouvait expliquer que 54 pour cent des variations du taux de pauvreté et que la cause de cette variation était inconnue pour les 46 pour cent restants. Il est probable que d'autres facteurs intermédiaires ainsi que les politiques complémentaires, mentionnées dans les exposés précédents, déterminent le lien entre la croissance et la pauvreté.

M. Razzaque a affirmé que, contrairement à ce qu'a dit M. Evenett, la dimension développement du Cycle de Doha était quasiment inexistante. Premièrement, le paragraphe 11 de la Déclaration ministérielle de Hong Kong fait référence à l'engagement des pays Membres de supprimer les subventions pour le coton afin de créer des conditions égales pour tous les producteurs. Or, les négociations ayant échoué, aucun progrès n'a été accompli sur ce point. Deuxièmement, alors que la déclaration de Hong Kong dit clairement que la priorité doit être donnée aux services dans les domaines où les PMA bénéficient d'un avantage comparatif, aucune avancée n'a été observée à cet égard. M. Razzaque a déclaré que le mode 4 était pour les PMA un moyen important de lutter efficacement contre la pauvreté. Troisièmement, l'application des dispositions relatives au traitement spécial et différencié pour les PMA n'a guère progressé. Les conditions strictes, telles que les règles d'origine, font que ces dispositions sont inopérantes. Quatrièmement, alors que les PMA réclament de longue date un véritable accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent, les résultats obtenus sont modestes. Des études et un exercice de simulation réalisés au Secrétariat du Commonwealth ont démontré qu'un accès total en franchise de droits et sans contingent pour les PMA leur assurerait un gain total de plus de 1 milliard de dollars EU. En appliquant ces gains à un pays comme le Bangladesh, au moyen d'un modèle par pays, on a démontré qu'un tel accès aiderait 200 000 ménages environ à sortir de la pauvreté. Bien entendu, encore faudrait-il que les institutions multilatérales fonctionnent de manière à permettre aux PMA de bénéficier des avantages de la libéralisation du commerce.

S'agissant des changements de politique induits par le Cycle de Doha, M. Razzaque a précisé qu'à ce stade, il n'y avait eu aucune décision concrète sur l'agriculture, si ce n'est la réduction des subventions à l'exportation dans les 13 pays étudiés. Plusieurs exercices de simulation ont montré que l'effet de ces seules réductions serait minime alors qu'une libéralisation plus poussée concernant les réductions tarifaires et les autres mesures de soutien pourrait porter préjudice aux pays importateurs nets de produits alimentaires, dont les prix augmenteraient, ce qui compromettrait la réduction de la pauvreté et accentuerait les problèmes de sécurité alimentaire. Bien qu'un exposé précédent ait indiqué que les pays en développement avaient obtenu d'assez bons résultats dans les négociations sur



l'AMNA, M. Razzaque a souligné que les PMA et les autres pays vulnérables sont confrontés à l'érosion des préférences. Néanmoins, une véritable libéralisation des échanges peut être bénéfique aux PMA, et l'aide pour le commerce pourrait aider de nombreux PMA et pays à faible revenu à développer leurs exportations.

En conclusion, M. Razzaque a dit qu'il fallait s'attaquer aux problèmes d'un groupe hétérogène de pays en fonction des besoins et non de manière générale. Une autre difficulté est d'appliquer les décisions de l'OMC de manière souple pour répondre aux inquiétudes diverses des pays pauvres. Une troisième difficulté est de trouver des moyens d'orienter les négociations vers le développement. Les PMA sont dispensés de prendre de nouveaux engagements dans les domaines de l'agriculture, de l'AMNA, etc., mais ils sont aussi tenus à l'écart des négociations à l'OMC et leurs préoccupations ne sont pas prises en considération. Si l'OMC veut encourager le développement, le processus de négociation doit être remanié de manière à ce que les problèmes des PMA Membres soient effectivement pris en compte et à ce que ces pays participent activement aux négociations. Enfin, il faut donner aux dispositions relatives au traitement spécial et différencié un caractère exécutoire et contraignant. Il en existe 155 qui ne sont pas applicables et qui n'apportent rien à la plupart des PMA. Il est important de favoriser la participation effective de tous les pays Membres aux discussions, car sans cela, on risque de passer à côté des problèmes réels ayant une incidence sur la pauvreté et de ne pas trouver de nouvelles façons de traiter sérieusement les relations entre le commerce, la pauvreté et le développement.

2. Questions et observations de l'assistance

Le débat a mis en évidence les avis divergents des experts et de l'assistance. Il y avait plusieurs écoles de pensée sur les réformes de la politique commerciale appliquées par les pays, qui aboutissent souvent à des résultats différents. Des questions pertinentes ont été soulevées par l'assistance: si le commerce ne contribue pas en soi à la réduction de la pauvreté, la pauvreté peut-elle reculer sans le commerce? De quelle manière un pays doit-il traiter les problèmes de répartition inégale des richesses liés à l'IED et à l'ouverture commerciale? Quelle est l'incidence probable du commerce sur la balance des paiements d'un pays et quelles sont les dispositions permettant d'y faire face? Les experts ont aussi donné leur avis sur le genre d'activités économiques susceptibles ou non de contribuer au développement et à la croissance.

Les experts ont répondu aux questions et ont formulé leurs observations finales, comme suit.

Mme Veena Jha a répondu à la question au sujet de l'effet du commerce sur la balance des paiements. Elle a expliqué que, si un pays n'est pas compétitif à l'exportation et si ses recettes d'exportation ne suffisent pas à couvrir le coût de

ses importations, il risque de connaître une crise permanente de la balance des paiements. Dans ce cas, il peut adopter plusieurs mesures pour limiter ces problèmes. Par ailleurs, l'OMC autorise les pays à recourir à différents mécanismes provisoires tels que des restrictions quantitatives ou des mesures de sauvegarde spéciale (MSS) en cas de crise persistante de la balance des paiements. Ces mesures peuvent les aider à sortir de la crise. Abordant la question du rôle de la libéralisation des échanges dans la réduction de la pauvreté, Mme Jha a déclaré que si certaines données indiquent que la libéralisation peut accroître la pauvreté, d'autres, moins nombreuses, indiquent qu'elle ne stimule pas la croissance. Le rapport de 2006 de la CNUCED sur les PMA signale que sur 43 PMA, une quinzaine ont vu leur croissance diminuer sous l'effet de la libéralisation du commerce. Celle-ci semble donc pouvoir entraîner effectivement une augmentation de la pauvreté.

En ce qui concerne la question sur le type d'activité économique susceptible d'avoir des effets positifs dans le cadre de la libéralisation, Mme Jha a signalé que, si l'ouverture commerciale entraîne la création de capacités nationales et renforce les liens en amont et en aval, l'activité économique concernée aura très probablement des effets positifs sur la réduction de la pauvreté. Le lien avec l'investissement est également crucial. Autrement dit, si l'ouverture accroît l'investissement dans des domaines où des liens en amont et en aval peuvent être établis, elle contribuera plus efficacement à la réduction de la pauvreté. Cette stratégie de libéralisation des échanges pourrait aussi résoudre le problème des pays africains en mettant le commerce au service de leur économie, c'est-à-dire en renforçant les secteurs isolés qui ont des liens en amont et en aval et en utilisant des politiques de promotion des exportations pour que ces liens favorisent la croissance.

M. Richard S. Newfarmer a exprimé un avis différent sur la question des problèmes de balance des paiements liés au commerce, affirmant qu'un pays pouvait se permettre d'avoir un déficit commercial pendant un certain temps. Un déficit commercial élevé n'entraîne pas nécessairement une crise de la balance des paiements, et il est supportable tant que le compte de capital est excédentaire. En d'autres termes, dès lors que l'équilibre macro-économique se maintient, des entrées massives de capitaux peuvent entraîner une augmentation de l'investissement et du taux de rendement social. Ce même équilibre peut aussi servir à financer les flux commerciaux. De plus, recourir à l'IED pour financer le déficit commercial national équivaut à l'engagement de capital-risque et, dans ce cas, le secteur public n'a rien à craindre puisque les échanges sont financés par l'IED. Les déficits commerciaux ne doivent pas être interprétés comme une crise de la balance des paiements car ils dépendent de la situation macro-économique du pays. Sur le point de savoir si la pauvreté peut reculer sans le commerce, M. Newfarmer a expliqué que sur une longue période, la pauvreté ne peut diminuer sans le commerce, comme on l'a constaté dans le passé. Par exemple, la pauvreté a fortement reculé en Chine, en 1978 et de nouveau en 1992, malgré de très faibles coefficients d'échanges. Mais le pays a engagé un processus



de réformes graduelles et a libéralisé son vaste marché intérieur, ce qui a permis à son économie de se développer. Si la Chine n'avait pas ouvert son économie au marché international dans les années 90, sa croissance aurait stagné. La Corée du Nord est dans ce contexte un exemple analogue. Il y a aussi des cas documentés de situation d'autarcie dans lesquelles le commerce n'offre aucun avantage mais des échanges ont lieu parce que l'un des partenaires peut fabriquer un produit moins cher que l'autre. C'est pourquoi, sur une longue période, il est difficile de réduire la pauvreté en l'absence d'échanges.

La question du commerce et de la distribution des richesses est liée aux perspectives de croissance. Dans de nombreux pays, la libéralisation des échanges s'accompagne souvent d'une aggravation des inégalités de revenus. Les études ont montré que, dans certains cas, ces inégalités peuvent atteindre un niveau tel que les effets de la croissance sur la réduction de la pauvreté sont réduits à néant. Dans ces cas, il faut adopter des politiques appropriées pour atténuer l'effet de ces inégalités. Enfin, M. Newfarmer a reconnu qu'il fallait faire davantage d'études par pays pour formuler des politiques permettant aux pays, notamment africains, de tirer profit du commerce mondial.

M. Razzaque Mohammad a formulé quelques observations finales sur la question de l'activité économique appropriée. Il a indiqué que, selon la théorie économique, les pays devraient commercer sur la base de leur avantage comparatif. Mais on observe invariablement qu'un pays à forte intensité de main-d'œuvre est mieux à même de réduire la pauvreté si le commerce, ou une activité économique, profite à son industrie à forte intensité de main-d'œuvre et crée des emplois. Ainsi, l'augmentation des échanges dans le secteur de la confection au Bangladesh a essentiellement profité au groupe à faible revenu, ce qui a contribué au recul de la pauvreté, alors que les effets sur la pauvreté ont été minimes dans les secteurs à faible intensité de main-d'œuvre.

M. Simon Evenett a indiqué, dans ses observations finales, qu'il était très favorable au développement d'institutions complémentaires, par exemple dans les domaines des ressources humaines, de l'éducation, de la sécurité sociale ou de l'infrastructure, mais il hésiterait à dire qu'un pays doit adopter toutes sortes de mesures complémentaires avant d'entreprendre la libéralisation. Un certain nombre de pays ne tireraient profit ni de la mise en œuvre de politiques complémentaires, ni de la libéralisation. Certains ont déjà procédé à de nombreuses réformes et les conseillers politiques doivent maintenant examiner les résultats de ces réformes, en tenant compte des intérêts politiques qui empêchent de tirer parti des possibilités offertes par la mondialisation. S'il est vrai qu'un organisme extérieur peut soutenir le processus de réforme, il faut se rappeler que les principaux moteurs du développement sont nationaux, et dépendent souvent de la volonté politique; les facteurs extérieurs interviennent moins dans le processus.

Pour conclure le débat, M. Selim Raihan a souligné que, lorsque l'on analyse les effets des réformes commerciales sur la réduction de la pauvreté et sur le développement, il importe de

distinguer les gains statiques des gains dynamiques (retombées à court terme et retombées à long terme). Des études ont montré que la libéralisation des échanges peut avoir à court terme des effets indésirables sur une économie mais qu'à long terme, le commerce aura des effets positifs sur la croissance si l'économie ne souffre pas de rigidités structurelles. Or, de nombreux PMA et pays à faible revenu souffrent de telles rigidités; il leur faut donc absolument adopter des politiques complémentaires pour les supprimer et pouvoir récolter les fruits de la libéralisation. Il est probable qu'en l'absence de politiques complémentaires, les effets négatifs à court terme se perpétueront.

3. Conclusions et voie à suivre

En conclusion, le modérateur, M. Atul Kaushik, a dit qu'il éviterait de formuler des recommandations prescriptives, étant donné la diversité et l'ampleur des questions abordées par les experts. Il a toutefois dégagé des principaux arguments avancés un certain nombre de propositions intéressant l'OMC et noté les points controversés et problématiques qui ont été soulevés.

Bien que les analyses des échanges internationaux contiennent de nombreuses données signalant l'existence d'indicateurs de la libéralisation du commerce, ces études ne font pas apparaître de lien fondamental entre la croissance et la réduction de la pauvreté. De même, le commerce en soi n'est pas forcément favorable à la croissance puisqu'une croissance positive exige la combinaison de plusieurs facteurs clés, comme la réduction de la corruption, l'augmentation de l'investissement et le développement de l'infrastructure. Si un pays est en mesure d'améliorer certains de ces facteurs, les liens se renforceront et les résultats favoriseront à la fois la libéralisation du commerce et la lutte contre la pauvreté. Néanmoins, comme l'ont indiqué les experts, il n'y a pas de consensus sur les conditions requises pour assurer la libéralisation des échanges et le recul de la pauvreté.

Plusieurs exposés ont indiqué l'existence d'une forte corrélation entre l'ouverture commerciale et la croissance. Néanmoins, comme l'a signalé M. Raihan, les résultats en termes d'ouverture, de réduction de la pauvreté et de croissance varient selon les pays. En termes de productivité des facteurs, le commerce n'est pas le seul moyen d'obtenir des résultats positifs, d'autres facteurs, comme l'IED, pouvant s'avérer plus efficaces. L'ouverture et la réduction de la pauvreté dépendent de la structure de l'économie, du type et du degré de protection, et des politiques économiques, pour ne citer que quelques facteurs. Un autre enseignement peut être dégagé de l'étude demandée par CUTS qui montre que la libéralisation du commerce profite généralement aux pays à vocation exportatrice. En conséquence, les réformes menées dans ces pays devraient viser en priorité à renforcer les secteurs compétitifs. Par ailleurs, comme l'a dit M. Razzaque, il n'est pas tenu compte de «la dimension développement» du Cycle de Doha; il faudrait aborder convenablement les problèmes de développement dans les négociations.



À la différence de M. Razzaque, M. Evenett a souligné qu'il était urgent de s'occuper à la fois de la question du lien commerce-pauvreté et de la conclusion du Cycle de Doha, en recommandant de ne pas «faire du mieux l'ennemi du bien». Selon lui, même si les résultats laissent un peu à désirer, le Cycle

doit être achevé pour que tous les Membres, en particulier les pays en développement, en tirent des avantages.

B.

Le nouveau «Consensus de Genève» –
Définition d'une politique commerciale
centrée sur l'individu et orientée vers
le développement: une approche fondée sur
les droits de l'homme peut-elle être utile?



Modératrice

Mme Caroline Dommen – Directrice, 3D→ Trade – Human Rights – Equitable Economy

Intervenants

M. Robert Howse – Professeur de droit international Lloyd C. Nelson, Faculté de droit de l'Université de New York

M. Olivier De Schutter – Professeur, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation

S.E. Mme Angélica Navarro Llanos – Ambassadeur, Représentante permanente de la Bolivie auprès de l'ONU et de l'OMC

M. Ibrahim Salama – Chef, Conseil et Service des traités, Haut Commissariat aux droits de l'homme

Débat organisé par

3D→ Trade – Human Rights – Equitable Economy et Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

Rapport rédigé par

3D→ Trade – Human Rights – Equitable Economy

Mercredi 24 septembre 2008 – 16h.15-18h.15



Résumé

L'objectif de cette séance était d'examiner quels instruments en matière de droits de l'homme peuvent être utilisés pour faire en sorte que les politiques commerciales et autres – sociales, environnementales, culturelles – se soutiennent mutuellement en vue d'améliorer les niveaux de vie et le développement durable pour tous. En particulier, les intervenants ont examiné comment une approche fondée sur les droits de l'homme pourrait aider à faire face aux défis et aux possibilités qui se présentent aujourd'hui à l'OMC, notamment pour veiller à ce que le commerce et la mondialisation ne laissent pas à l'écart certains pays ou certains individus.

M. Robert Howse a souligné le statut équivalent des droits de l'homme et des règles de l'OMC et a examiné comment les droits de l'homme pouvaient influencer l'interprétation du droit commercial durant les procédures de règlement des différends de l'OMC. Pour veiller à ce que les juges de l'OMC appliquent correctement les droits de l'homme, il a prôné la participation active aux procédures des organismes et des juristes spécialistes des droits de l'homme et la formation aux droits de l'homme des membres de l'Organe d'appel et des services juridiques de l'OMC. En sa qualité de Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Olivier De Schutter a indiqué quatre contributions essentielles des droits de l'homme aux règles et politiques de l'OMC. Les droits de l'homme peuvent a) encadrer le débat et mettre en lumière les aspects négligés de la libéralisation du commerce; b) servir de cadre à une évaluation des gains et des pertes découlant de la libéralisation; c) préciser les obligations des États en matière de droits de l'homme dans les négociations commerciales et l'application de nouvelles règles commerciales; d) faire en sorte que les accords commerciaux comportent les flexibilités nécessaires pour permettre à tous de jouir de leurs droits. Mme Navarro s'est appuyée sur l'expérience de la Bolivie pour donner des exemples concrets des liens entre les droits de l'homme et le commerce, démontrant que de nombreuses violations des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels résultent des politiques commerciales et économiques. Elle a insisté sur la nécessité de modifier les règles économiques mondiales, et a présenté à cet effet les initiatives proposées récemment par la Bolivie. Enfin, M. Ibrahim Salama a noté que, malgré le hiatus persistant entre les deux mondes, plusieurs processus sont en cours dans la sphère des droits de l'homme – tels que l'élaboration d'indicateurs des droits de l'homme, l'évaluation de l'impact sur les droits de l'homme, et la définition de critères pour les partenariats de développement – qui aident à établir les chaînons manquants entre le commerce et les droits de l'homme.

Le débat qui a suivi a notamment mis l'accent sur les points suivants:

- une approche fondée sur les droits de l'homme n'est pas intrinsèquement opposée à la libéralisation;
- l'importance de l'utilisation de données empiriques pour démontrer les liens entre le commerce et les droits

de l'homme (et l'utilité à cette fin des indicateurs, des évaluations de l'impact, etc.);

- les avantages d'une approche fondée sur les droits de l'homme, en raison de sa transparence et de ses mécanismes de recours;
- l'importance de ne pas assimiler les droits de l'homme aux droits de propriété;
- la difficulté d'introduire les droits de l'homme dans les instances commerciales;
- l'insatisfaction générale face à l'approche fondée sur la clause sociale;
- la nécessité de clarifier les dispositions juridiques de l'OMC et celles relatives aux droits de l'homme; et
- la nécessité de favoriser la compréhension entre les milieux du commerce et ceux des droits de l'homme, notamment en faisant mieux connaître les normes juridiques relatives aux droits de l'homme dans les procédures de règlement des différends de l'OMC, en faisant participer des experts des deux domaines aux évaluations ex ante et ex post de l'impact sur les droits de l'homme des politiques commerciales et économiques, et en encourageant les échanges entre les secrétariats basés à Genève.

Le modérateur de la séance était Mme Caroline Dommen, 3D→ Trade – Human Rights – Equitable Economy

1. Exposés des experts

(a) Robert Howse – Professeur, Faculté de droit de l'Université de New York

Les droits de l'homme et les règles de l'OMC ont un statut juridique égal. Malgré cette égalité de jure, leur relation est caractérisée par une certaine fragmentation. Si quelques normes relatives aux droits de l'homme relèvent du *jus cogens*, et primeraient en cas de conflit avec une disposition d'un traité, les régimes des traités ne sont pas hiérarchisés. Alors comment interagissent-ils?

Conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités¹ et à la pratique de l'Organe d'appel de l'OMC², on s'attendrait à ce que les normes en matière de droits de l'homme soient prises en compte à l'OMC dans le cadre du processus d'interprétation de ses dispositions juridiques, dans les affaires pertinentes.

¹ Qui prévoit, entre autres, qu'aux fins de l'interprétation d'un traité, «toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties» doit être prise en compte (article 31 3) c)).

² Voir, par exemple, l'affaire Crevettes-Tortues.

D'ailleurs, la Déclaration de Doha sur les ADPIC et la santé publique et beaucoup d'autres flexibilités prévues à l'OMC, témoignent d'une dette implicite envers la conscience des droits humains à l'OMC.³ L'amendement à l'Accord sur les ADPIC⁴ qui a fait suite à la Déclaration de Doha n'a été possible que parce que la santé a été considérée comme un droit humain.⁵

Le fait que les droits de l'homme peuvent influencer l'interprétation du droit commercial est confirmée par le recours de l'Organe d'appel de l'OMC à des normes juridiques autres que celles de l'OMC dans les procédures de règlement des différends. Peut-on cependant attendre des juges de l'OMC qu'ils statuent d'une manière conforme à l'esprit et à la pratique des droits de l'homme?

Pour veiller à ce que les juges de l'OMC fassent un usage pertinent des droits de l'homme, les organismes internationaux compétents doivent proposer des interprétations à l'Organe d'appel. En outre, si la question des droits de l'homme est posée dans un différend soumis à l'OMC, des juristes compétents devraient être autorisés à présenter un mémoire d'*amicus curiae*. En outre, les membres de l'Organe d'appel et le personnel des services juridiques de l'OMC devraient recevoir une formation sur la signification et la nature des normes internationales relatives aux droits de l'homme. La culture des droits de l'homme a légèrement progressé au sein de l'OMC mais, dans l'ensemble, ceux-ci sont toujours considérés comme des normes impératives par de nombreux juristes spécialistes du droit commercial, ou comme des aspirations vagues et utopiques. Il faut sensibiliser les acteurs concernés à l'importance du droit relatif aux droits de l'homme.

Enfin, bien qu'il n'y ait pas de contradiction fondamentale entre le droit de l'OMC et le droit relatif aux droits de l'homme, la façon dont le premier est appliqué est souvent incompatible avec l'application du second. À cet égard, on pourrait invoquer les normes constitutionnelles internes relatives aux droits de l'homme et les instruments internationaux en la matière pour contester le mode d'application du droit de l'OMC dans le cadre des systèmes juridiques nationaux.

(b) Olivier De Schutter – Professeur, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation

Dans son exposé, M. De Schutter a expliqué la valeur d'une approche fondée sur les droits de l'homme pour le droit de

l'OMC, en mettant l'accent sur le droit à l'alimentation.⁶ Une telle approche peut servir à encadrer le débat, à évaluer l'équité de la répartition des gains découlant de la libéralisation des échanges, à mettre en lumière les obligations des États, et à faire en sorte que les pays membres utilisent les flexibilités qu'offre l'OMC.

■ Encadrer le débat sur la libéralisation du commerce

L'approche fondée sur les droits de l'homme permet de s'intéresser à des questions qui sans cela seraient négligées à l'OMC. Par exemple, l'idée reçue à l'OMC est que le commerce contribue à la sécurité alimentaire, en encourageant la libre circulation des produits agricoles des régions excédentaires vers les régions déficitaires. Or, les produits alimentaires vont vers les régions où il y a une demande *solvable*, et rien n'empêche d'en exporter depuis des pays où la population souffre de la faim. L'Inde, par exemple, est un exportateur net de produits alimentaires, alors que 231 millions de personnes dans le pays souffrent de la sous-alimentation.⁷

Ensuite, les justifications théoriques du commerce international reposent sur l'idée que la spécialisation de chaque pays en fonction de son avantage comparatif va entraîner à terme une augmentation globale de la production alimentaire. Or, le volume de la production alimentaire ne garantit pas la disparition de la faim. La disponibilité des produits alimentaires sur le marché doit aller de pair avec leur accessibilité⁸ et un prix abordable. Si la spécialisation en fonction de l'avantage comparatif accroît la pauvreté en milieu rural, il y aura de nouvelles violations du droit des populations rurales déjà victimes de la faim à une nourriture suffisante.

Enfin, on prétend souvent que la libéralisation des échanges contribuera à la sécurité alimentaire grâce à l'allègement de la pauvreté. Cet argument suppose à juste titre que le principal obstacle à la réalisation du droit à une nourriture suffisante n'est pas une pénurie mondiale de produits alimentaires, mais les revenus insuffisants des personnes qui souffrent d'insécurité alimentaire. L'effet «de cascade», en vertu duquel les richesses résultant de la libéralisation se diffuseront des riches vers les pauvres, a cependant été contesté pour des raisons à la fois théoriques et empiriques.⁹ Ce qui est clair, c'est que les différentes formes de croissance n'ont pas les mêmes effets sur la réduction de la pauvreté. Des études de la Banque mondiale indiquent, par exemple, qu'une croissance bénéfique au secteur agricole aura généralement un effet positif plus marqué sur la sécurité alimentaire que d'autres formes de croissance.

6 M. De Schutter publiera un rapport sur l'influence de l'OMC sur le droit à l'alimentation vers la fin de 2008.

7 FAO, La faim gagne du terrain : Avec la hausse des prix, le monde se retrouve avec 75 millions d'affamés de plus, 17 septembre 2008, <http://www.fao.org/newsroom/fr/news/2008/1000923/index.html>.

8 Selon l'Observation générale sur le droit à une nourriture suffisante, l'accessibilité signifie que la nourriture doit être accessible à chacun, sans discrimination, sur le territoire de l'État partie. L'accessibilité recouvre trois aspects imbriqués : 1) la non-discrimination ; 2) l'accessibilité physique ; 3) l'accessibilité économique. Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12 : Le droit à une nourriture suffisante (article 11), 1999, [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument).

9 Voir par exemple, Howard Nye et Sanjay G. Reddy, Making Trade Policy Work for the Poor: Shifting From Dogma to Detail, 2002, <http://ssrn.com/abstract=944616>.

3 Le paragraphe 4 de la Déclaration de Doha dispose que l'Accord sur les ADPIC «peut et devrait être interprété et mis en œuvre d'une manière qui appuie le droit des Membres de l'OMC de protéger la santé publique et, en particulier, de promouvoir l'accès de tous aux médicaments».

4 Décision du 30 août ou Dérogation à l'Accord sur les ADPIC. Voir OMC, Mise en œuvre du paragraphe 6 de la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique, 2003, http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/implem_para6_f.htm.

5 La Décision du 30 août autorise l'exportation d'un médicament sous licence obligatoire, ce qui permet à un pays producteur de médicaments génériques d'exporter vers les pays ayant des capacités de fabrication de produits pharmaceutiques insuffisantes. Pour le texte intégral de la Décision, voir OMC, Mise en œuvre du paragraphe 6 de la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique, 2003, http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/implem_para6_f.htm.



- Répartition égale des gains découlant de la libéralisation des échanges: nécessité de procéder à des évaluations d'impact

M. De Schutter a fait valoir qu'une approche fondée sur les droits de l'homme permet d'évaluer si les gains découlant de la libéralisation des échanges sont également répartis à l'intérieur des pays. Les droits de l'homme obligent à évaluer les impacts possibles de la libéralisation, en particulier sur les catégories sociales les plus démunies et les plus vulnérables. En fondant les évaluations d'impact sur les droits de l'homme, nous fournissons aux États un cadre analytique solide, universellement reconnu, pour évaluer les conséquences des accords commerciaux sur les biens sociaux et les droits de l'homme.

En deuxième lieu, les évaluations de l'impact sur les droits de l'homme doivent tenir compte des questions de procédure associées aux accords commerciaux: les négociations sont-elles conduites de manière transparente? Les parlements nationaux, la société civile et les syndicats y participent-ils?

Troisièmement, les évaluations de l'impact sur les droits de l'homme peuvent être utiles aux individus et aux collectivités qui se fonderont sur leurs résultats pour se mobiliser et formuler des revendications lorsque les négociations commerciales mettront leurs droits humains en péril.

- Obligations des États en matière de commerce et de droits de l'homme

Une approche fondée sur les droits de l'homme oblige les États à tenir compte de leurs obligations à cet égard lorsqu'ils négocient des accords commerciaux, notamment du droit à une nourriture suffisante dans les négociations sur l'agriculture. En outre, du fait que les États ont des obligations à la fois envers leur propre population et envers celle des autres pays, les négociateurs doivent veiller à ne pas faire des propositions qui entraîneront des violations des droits de l'homme dans d'autres pays.

- Garantir les flexibilités nécessaires

Pour que les droits de l'homme soient respectés et protégés, les accords commerciaux doivent comporter des flexibilités adéquates. Par exemple, le mécanisme de sauvegarde spéciale est essentiel pour protéger, en cas de poussée des importations, les moyens de subsistance des agriculteurs qui vendent leurs produits sur le marché national. Il faut par ailleurs réactiver la Déclaration ministérielle de Marrakech pour faire en sorte que les besoins alimentaires des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires soient satisfaits en cas de flambée des prix sur les marchés internationaux.

**(c) S.E. Mme Angélica Navarro Llanos –
Ambassadeur, Représentante permanente de la
Bolivie auprès de l'ONU et de l'OMC**

Mme Navarro s'est appuyée sur l'expérience de la Bolivie pour présenter des exemples concrets des liens entre les droits de l'homme et le commerce.

Les violations des droits civils et politiques en Bolivie résultent en grande partie des politiques économiques et commerciales émanant des Institutions de Bretton Woods. À l'apogée du processus de libéralisation «autonome», par exemple, le gouvernement bolivien a privatisé le système public d'approvisionnement en eau à Cochabamba. En quelques semaines, l'entreprise américaine qui avait pris le contrôle de la distribution d'eau a relevé les tarifs de 200 pour cent ou plus. Les travailleurs qui gagnaient le salaire minimum moyen devaient consacrer à l'eau pas moins du quart du revenu familial. La ville s'est révoltée, et il y a eu des affrontements avec la police qui ont fait plus de 100 blessés.

Un autre exemple est la privatisation des ressources naturelles du pays dans les années 90. Lorsque le projet du gouvernement de vendre du gaz naturel aux États-Unis et de l'exporter via le Chili a été dévoilé, les habitants de la capitale ont manifesté, exigeant la restitution des ressources naturelles nationales. Le gouvernement de Gonzalo Sánchez de Lozada a riposté en tuant 67 civils et en blessant plus de 400.

Ces exemples montrent que les politiques économiques et commerciales ont une incidence directe sur les droits de l'homme, mais les pays développés ne s'en inquiètent généralement que dans les dernières phases du processus, c'est-à-dire quand les États violent les droits civils et politiques de leur population. Les pays riches ne remettent pas en cause les politiques qui sont à l'origine de ces violations.

Les politiques économiques et commerciales influent également sur les droits économiques, sociaux et culturels. Comment l'article 12, qui oblige les États parties à garantir le droit de chacun au plus haut niveau possible de santé physique et mentale, peut-il être appliqué lorsque l'eau, par exemple, est vendue à un prix prohibitif?

Dans le second exemple, la privatisation des ressources naturelles a également des conséquences directes sur les droits économiques, sociaux et culturels. La privatisation des hydrocarbures, en diminuant les recettes publiques, a compromis la capacité de l'État à garantir l'accès à l'éducation, à la santé et à d'autres services – qui sont fondamentaux pour la jouissance des droits de l'homme. Les entreprises étrangères gardaient 82 pour cent des bénéfices, et n'en transféraient que 18 pour cent à l'État. Le gouvernement de M. Morales a inversé la situation et les fonds ainsi dégagés ont servi à améliorer, entre autres, l'éducation et la santé. Les droits de l'homme peuvent être protégés, mais les gouvernements doivent avoir les moyens de le faire. C'est pourquoi il est essentiel aussi de préserver et d'utiliser les flexibilités de l'OMC.



Le Cycle de négociations de Doha offre de nombreux exemples illustrant le lien entre le commerce et les droits de l'homme. Dernièrement, deux pays développés ont présenté une proposition visant à durcir les dispositions et restrictions à l'exportation pour tous les Membres de l'OMC. Au début de la crise alimentaire, la Bolivie a annoncé une mesure de restriction des exportations indispensable pour protéger le droit à la nourriture de la majorité pauvre de la population¹⁰, mesure qui aurait pu être affectée par cette proposition.

Compte tenu de l'effet considérable des politiques commerciales et économiques sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, il est manifestement temps de modifier les règles économiques et commerciales mondiales. C'est pourquoi la Bolivie a soumis deux propositions dans le cadre des négociations à l'OMC. Elle a d'abord demandé qu'il soit fait référence à l'aide alimentaire, pour préciser qu'elle ne doit jamais créer de dépendance alimentaire dans le pays bénéficiaire, et que le maintien de l'indépendance soit supervisé par les organismes des Nations Unies.¹¹ Ensuite, de concert avec le Venezuela, Cuba et le Nicaragua, la Bolivie a demandé que les services de base, comme la santé, l'éducation, l'eau, l'énergie et les télécommunications (tous indispensables pour la réalisation des droits humains) soient traités dans une catégorie différente, voire retirés complètement des négociations. Les organismes de la société civile se sont montrés très favorables à cette initiative.

En conclusion, Mme Navarro a souligné que les droits de l'homme devaient prévaloir sur le commerce: le commerce est un moyen, non une fin en soi, et les droits de l'homme devaient être au centre des activités et des négociations de l'OMC.

(d) Ibrahim Salama – Chef du Service des traités et du Conseil, Haut Commissariat aux droits de l'homme, ancien membre du Groupe de travail sur le droit au développement

Il est clair que le commerce a besoin des droits de l'homme pour avoir un impact durable, et que les deux disciplines ont beaucoup de points communs. Comment expliquer le hiatus persistant entre ces deux mondes? Outre les différences en termes d'équilibre des pouvoirs, d'expérience requise et d'institutions, ces deux ensembles de normes sont fondés sur des logiques fondamentalement différentes; il n'est pas nécessaire de mériter les droits de l'homme, mais il faut mériter les gains tirés du commerce. C'est peut-être à cause de cette différence fondamentale que les spécialistes du commerce considèrent les droits de l'homme comme de simples aspirations.

10 Cette restriction était indispensable parce que le prix du litre d'huile était passé de moins de 1 dollar EU à plus de 2 dollars EU. Comme 60 pour cent de la population bolivienne vit avec moins de 1 à 2 dollars EU par jour, cette hausse a eu des effets considérables sur la capacité de la population de jouir de son droit à une nourriture suffisante.

11 Cette proposition tient à l'histoire de la Bolivie. Après avoir reçu une aide alimentaire des États-Unis dans les années 50, la Bolivie est restée dépendante du blé américain pendant 60 ans, alors qu'auparavant, elle était autosuffisante. Ce qui a commencé sous forme d'une aide alimentaire d'urgence a abouti à une situation de dépendance qui a obligé les petits producteurs boliviens à abandonner leur activité à cause de l'importation de produits agricoles subventionnés, compromettant le droit à une nourriture suffisante et la souveraineté alimentaire.

Il subsiste aussi la crainte que suscite le mot "droits", illustrée par le fait que les Objectifs du Millénaire pour le développement, qui sont en fait des droits économiques, sociaux et culturels, ont dû être dénommés «objectifs» et non «droits».

Par ailleurs, les relations entre les institutions ne sont pas productives. De nombreux organismes spécialisés dans les droits de l'homme ont un rapport étroit avec le commerce, notamment le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les rapporteurs spéciaux sur des questions telles que le droit à l'alimentation ou le droit à la santé, le Groupe de travail sur le droit au développement et le Haut Commissariat aux droits de l'homme. Mais ils restent très éloignés de l'OMC.

Malgré cela, on observe des progrès majeurs en ce qui concerne l'intégration des droits de l'homme dans le commerce, notamment:

- des indicateurs des droits de l'homme sont en cours d'élaboration; les droits de l'homme seront ainsi presque autant quantifiables que le commerce (malgré la résistance de certains États Membres);
- les évaluations de l'impact sur les droits de l'homme, comme celles mises au point par Simon Walker, permettent aussi de démystifier les droits de l'homme et de les quantifier sous une forme que comprennent les praticiens du développement;
- le Groupe de travail sur le droit au développement a commencé à élaborer des critères pour l'évaluation des partenariats de développement. Ces critères sont des outils qui permettront aux spécialistes du commerce de pointer les éléments qui devraient être intégrés dans la politique commerciale du point de vue des droits de l'homme. En ce sens, le droit au développement commence à faire fonction d'intermédiaire entre deux langages et deux logiques.

Les critères concernant le droit au développement comportent notamment l'obligation d'examiner dans quelle mesure un partenariat de développement prévoit des évaluations d'impact *ex ante* et des dispositifs de protection sociale en cas de retombées négatives, et dans quelle mesure il permet un processus participatif pour les populations concernées, de même qu'un mécanisme d'évaluation et de mesure périodique permettant de procéder, le cas échéant, à des ajustements. Les évaluations d'impact, les dispositifs de protection sociale et les critères relatifs au droit au développement peuvent aider à établir les liens manquants entre le commerce et les droits de l'homme.

M. Salama a déconseillé aux défenseurs des droits de l'homme d'affirmer la supériorité de ces droits sur le commerce. Il convient de garder à l'esprit que les droits de l'homme sont souvent considérés comme un maillon faible du droit international par rapport au droit commercial. Parmi les droits de l'homme, les droits économiques, sociaux et culturels sont jugés moins forts que les droits civils et politiques. Et le droit au développement est considéré comme le dernier échelon de cette



hiérarchie. La meilleure approche, adoptée par le Groupe de travail sur le droit au développement, consiste à faire participer des représentants de l'OMC et des institutions financières internationales aux débats sur les droits de l'homme.

2. Questions et observations de l'assistance

Mme Caroline Dommen, 3D→Trade – Human Rights – Equitable Economy est revenue sur la déclaration de M. Salama, qui conseillait aux défenseurs des droits de l'homme de ne pas affirmer la supériorité de ces droits. Elle a demandé si la communauté des droits de l'homme ne devrait pas en fait défendre plus énergiquement ces droits, évoquant le manque de fermeté apparent dans la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique, qui *autorise* les États à prendre des mesures pour promouvoir la santé publique, alors que la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels l'*exigent*.

M. Salama a répondu qu'il s'agissait moins de donner la priorité aux droits de l'homme que d'intégrer le commerce et les droits de l'homme. Les indicateurs relatifs aux droits de l'homme, les évaluations d'impact et les critères concernant le droit au développement visent tous à recueillir les éléments empiriques nécessaires pour convaincre les milieux commerciaux de tenir compte des droits de l'homme.

M. Peter Davis, étudiant à l'Institut des hautes études internationales et du développement à Genève, a demandé si, vu que les idéaux des droits de l'homme pouvaient être invoqués pour violer les droits de propriété, c'était une raison de considérer que les droits de l'homme pouvaient l'emporter sur les droits de propriété.

M. Howse a répondu que les droits de l'homme supposent toujours un équilibre entre les différents droits et les objectifs de politique publique, comme le montrent les lois limitant la liberté d'expression dans le contexte de l'incitation à la haine. Malgré ce flou, il existe désormais une jurisprudence et une expertise considérables sur la façon d'établir cet équilibre. Il faut noter aussi que le flou est présent dans le droit de l'OMC, comme en témoigne la notion de produits similaires, expression qui, dans la pratique, est définie en fonction du contexte. L'affirmation que le droit relatif aux droits de l'homme est trop vague pour être appliqué dans un contexte comme celui de l'OMC n'est tout simplement pas défendable.

Mme Navarro a ajouté qu'en ce qui concerne le conflit entre les droits de l'homme et les droits de propriété, il convient de définir clairement les priorités: va-t-on privilégier les droits de l'homme par rapport aux droits fonciers et aux droits de propriété ou inversement?

M. Simon Walker (Haut Commissariat aux droits de l'homme) a ensuite demandé quelle était la valeur ajoutée de l'approche fondée sur les droits de l'homme par rapport à

une approche axée sur le développement social, et pourquoi on devrait privilégier le droit à une nourriture suffisante plutôt que la sécurité alimentaire. Selon lui, l'approche fondée sur les droits de l'homme présente des risques. Il y a d'abord des risques politiques, illustrés par l'hostilité que suscitent les droits de l'homme, comme l'a démontré l'opposition à l'idée d'organiser un groupe de discussion sur les droits de l'homme au Forum public de l'OMC, les années précédentes. Il y a aussi des risques normatifs. Par exemple, que se passera-t-il si quelqu'un revendique le droit au libre-échange contre le droit à la santé de quelqu'un d'autre? Bien que cette position ne soit pas justifiable au plan international, certaines normes nationales prévoient effectivement le droit au libre-échange. Étant donné ces risques, quelle est l'utilité d'une approche fondée sur les droits de l'homme?

M. De Schutter a répondu qu'une approche fondée sur les droits de l'homme est avantageuse car elle fournit des mécanismes de transparence et de recours qui peuvent en principe être soumis à un tribunal. De plus, les droits économiques, sociaux et culturels sont devenus des normes impératives qui s'appuient sur l'abondante jurisprudence établie par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Mais ce fait n'est pas bien connu en dehors des cercles spécialisés, et les droits civils et politiques restent prépondérants. Il est indispensable d'instaurer un dialogue entre les milieux commerciaux et la communauté des droits de l'homme, et d'affirmer l'égalité des deux ensembles de normes. Reste le risque que la communauté commerciale s'approprie les droits de l'homme. Pour éviter que ceux-ci soient traités par des non-spécialistes, il ne faut pas introduire de clause sociale à l'OMC.

Mme Navarro a ajouté qu'il n'y a actuellement aucun dialogue entre l'OMC et les différents organismes qui s'occupent des droits de l'homme à Genève. Par exemple, pourquoi le Comité des droits économiques, sociaux et culturels n'a-t-il pas été associé à la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique? Un dialogue est indispensable: après tout, l'OMC et ces organismes ne sont distants que de quelques mètres, du moins physiquement.

M. Kimmo Sasi (Conseil de l'Europe) a demandé ce qui se passerait si une personne pauvre vivant dans une ville en Inde faisait valoir que les droits d'importation élevés appliqués par le gouvernement indien sur les produits alimentaires l'empêchaient d'acheter des vivres à bon marché et violaient de ce fait son droit à une nourriture suffisante et, à terme, son droit à la vie.

Dans un même ordre d'idée, M. Dale Honeck (OMC, Division du commerce des services), a demandé si l'on avait étudié les conséquences sur les droits de l'homme de l'absence de libéralisation. Il a cité l'exemple de la libéralisation des télécommunications qui a permis à des fournisseurs de services étrangers d'opérer dans un pays X en amenant les télécommunications dans les zones rurales et en réduisant globalement leurs prix. Les concurrents étrangers risquent toutefois d'être évincés, même si cela aurait des conséquences



défavorables pour la population et pour les droits de l'homme. A-t-on réfléchi aux effets de l'absence de libéralisation sur les droits de l'homme?

M. De Schutter a répondu qu'une approche fondée sur les droits de l'homme ne privilégie ni la libéralisation ni le protectionnisme, mais requiert la responsabilité des États. Il faut améliorer la transparence en utilisant des évaluations d'impact, des indicateurs pour évaluer les engagements, et les flexibilités permettant aux pays de réagir à des situations susceptibles de porter atteinte aux droits de l'homme. Ces mécanismes amélioreraient la compatibilité entre les normes du commerce et les droits de l'homme. Dans la plupart des cas, le commerce en soi aura une relation très indirecte avec une violation des droits de l'homme. Le plus souvent, celle-ci résultera de l'application d'un régime commercial et de mesures adoptées à l'échelon national, permettant de protéger ou non les droits humains de la population. Dans le cas hypothétique de l'Inde évoqué ci-dessus, la solution serait peut-être non pas d'abaisser les droits de douane, car cela mettrait les producteurs en péril, mais d'établir des programmes de «nourriture contre travail» pour protéger les citoyens pauvres des effets des prix élevés.

Mme Ana Maria Mülser Parada (Consul adjoint, Consulat général du Brésil à Paris) a demandé comment inscrire les droits de l'homme dans le programme de travail de l'OMC après deux occasions manquées, dont une lors de la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique qui, bien qu'elle porte sur une question de droit, n'a pas été formulée en termes de droits de l'homme, et une autre dans le cas de la clause sociale.

M. Howse a répondu tout d'abord que l'Organe de règlement des différends avait appelé à une plus grande ouverture aux valeurs non commerciales et que l'on devrait se fonder sur celles-ci pour encourager la prise en considération des arguments liés aux droits de l'homme. Il a dit ensuite qu'une clause sociale n'était peut-être pas la meilleure solution. L'OIT veille déjà à la protection des droits des travailleurs, et les embargos sur le commerce avec la Birmanie, qui visent à faire respecter les normes de l'OIT en la matière, ont été acceptés par l'OMC. L'absence d'opposition à ces embargos destinés à promouvoir les droits de l'homme est très significative. Étant donné ce qui précède, il pourrait être vain d'adopter une clause sociale à l'OMC.

Mme Navarro a dit que l'exemple qu'elle allait citer montrerait à quel point il était difficile d'introduire les droits de l'homme dans les instances commerciales. Cinq ans après la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique, pendant les négociations sur la propriété intellectuelle et la santé, le négociateur commercial d'un pays industrialisé a affirmé qu'il faudrait «lui passer sur le corps» avant d'évoquer le droit à la santé, dans un texte concernant les ADPIC et la propriété intellectuelle.

M. De Schutter a ensuite rappelé que certains pays développés voyaient dans la clause sociale un moyen d'intégrer les droits humains des travailleurs des pays en développement

dans le cadre de l'OMC en subordonnant l'accès au marché à des indicateurs des droits de l'homme. Selon lui, une démarche telle que celle proposée par les défenseurs de la clause sociale risquait de soulever d'immenses problèmes. Par ailleurs, les cinq années écoulées depuis la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique ont démontré qu'il ne suffisait pas de proclamer des flexibilités; il fallait aussi donner aux pays les moyens financiers et matériels de les utiliser.

Enfin, M. Salama a recommandé d'intégrer les droits de l'homme dans le commerce par le biais des évaluations d'impact. Il a indiqué que ces évaluations devaient être effectuées au cas par cas par des experts indépendants, et non par des pays Membres, avec le concours d'experts de différentes disciplines. Il a souligné que les droits font peur, et que, si l'on voulait que le monde commercial accepte les droits de l'homme, il fallait peut-être éviter les termes relatifs à ces droits dans les évaluations d'impact et dans les autres mesures visant à les promouvoir. Pour cela, les secrétariats des organismes qui s'occupent du commerce et des droits de l'homme devaient être disposés à travailler ensemble, de même que les États Membres.

M. David Diaz (professeur, Université de la Méditerranée, Marseille) a donné son avis sur la façon de préparer les gouvernements à prendre à l'OMC des engagements responsables, compatibles avec les Objectifs du Millénaire pour le développement. Il faut d'abord les sensibiliser à la nécessité d'une cohérence entre les droits de l'homme et le commerce, qu'il faudrait assurer au niveau national; des représentants de différents ministères devraient rencontrer les défenseurs des droits de l'homme et les spécialistes du commerce.

Mme Gloria Carrión (CICDD) a demandé comment une approche fondée sur les droits de l'homme pouvait être appliquée dans le contexte de la *realpolitik* des négociations commerciales. Elle a cité l'exemple des récentes négociations sur l'ALEAC-RD (avec les États-Unis) au Nicaragua où, bien que les autorités aient invité la société civile (y compris le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les mouvements sociaux) à participer aux discussions, ce sont les grands acteurs du secteur privé qui ont finalement eu un contact direct avec les négociateurs et qui ont vu leurs intérêts représentés dans l'accord final. Mme Carrión a noté en outre que la marge de négociation des pays centraméricains était limitée par la puissance de leur partenaire commercial.

Mme Navarro a répondu qu'une approche fondée sur les droits de l'homme était appliquée en Bolivie, où le gouvernement et la société civile agissaient ensemble pour l'inclusion des droits humains dans la constitution et au niveau des institutions internationales. La nouvelle constitution, qui serait ratifiée par référendum le 25 janvier 2009, comprenait même des droits qui n'étaient pas expressément mentionnés dans le Pacte international sur les droits de l'homme, comme le droit à l'eau et le droit aux services essentiels.



3. Conclusions et voie à suivre

Les diverses propositions présentées par les intervenants et par l'assistance ont permis de démontrer l'utilité des droits de l'homme pour le commerce international en général, et l'OMC en particulier. La principale conclusion était qu'il fallait promouvoir le dialogue entre les organismes chargés des droits de l'homme et ceux chargés du commerce, tant à Genève qu'au niveau national. À cet égard, il faudrait:

- faire en sorte que l'Organe d'appel de l'OMC tienne davantage compte des droits de l'homme, notamment au moyen de programmes de formation à l'intention des juges de l'OMC et par la participation accrue d'experts en droits de l'homme aux procédures juridiques de l'OMC;

- évaluer les politiques commerciales, économiques et de développement sur la base d'évaluations d'impact, d'indicateurs et de critères relatifs aux droits de l'homme. Ces évaluations doivent être effectuées par des experts indépendants des organismes chargés des droits de l'homme et du commerce; elles peuvent aider à:

→ accroître la transparence en mettant en relief les obligations des États en matière de droits de l'homme

dans les négociations commerciales et la mise en œuvre des accords;

→ faire en sorte que les accords commerciaux comportent les flexibilités nécessaires pour favoriser l'amélioration des niveaux de vie et les objectifs de développement durable;

→ signaler les effets négatifs possibles des accords commerciaux sur les couches les plus pauvres et les plus vulnérables de la population, et indiquer ainsi dans quels cas les engagements commerciaux internationaux doivent être associés à des politiques nationales visant à faire en sorte que le commerce international améliore le bien-être de tous;

- apporter quelques modifications aux règles commerciales et économiques mondiales de manière à ce que les règles de l'OMC viennent à l'appui des droits de l'homme, par exemple au moyen d'amendements concernant l'aide alimentaire et les services.

C.

Compte tenu des nouveaux défis pour les agriculteurs, le Programme de Doha sur l'agriculture devrait-il être révisé?



Observations liminaires

Mme Elisabeth Gauffin – Vice-Présidente de la Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA)

Groupe d'experts représentant les principaux groupes de négociation

S.E. M. Ujal Singh Bhatia – Ambassadeur, Représentant permanent de l'Inde auprès de l'OMC

S.E. M. Eckart Guth – Ambassadeur, Représentant permanent des Communautés européennes auprès de l'OMC

M. Paulo Estivallet de Mesquita – Représentant permanent adjoint du Brésil auprès de l'OMC

M. David C. Miller – Ministre conseiller, Mission permanente des États-Unis d'Amérique auprès de l'OMC

Observations finales

S.E. M. Crawford Falconer – Ambassadeur, Représentant permanent de la Nouvelle-Zélande auprès de l'OMC et Président de la Session extraordinaire du Comité de l'agriculture

Débat organisé par

FIPA

Rapport rédigé par

FIPA

Jeudi 25 septembre 2008 – 11h.15-13h.15



Résumé

Cette séance avait pour principal objectif d'examiner la pertinence du Programme de Doha pour le développement (PDD) face aux événements imprévus survenus depuis le lancement du PDD en 2001 – à savoir la crise alimentaire, la crise énergétique mondiale, les effets des changements climatiques et d'autres problèmes environnementaux. Les ambassadeurs des quatre pays du G-4 (Brésil, Union européenne, Inde, États-Unis) et le Président des négociations sur l'agriculture à l'OMC ont été priés de répondre aux questions suivantes:

Faut-il réviser le Programme de négociation de Doha sur l'agriculture compte tenu des nouveaux défis auxquels sont confrontés les agriculteurs et les gouvernements?

Les nouveaux investissements dans les petites exploitations agricoles à des fins de sécurité alimentaire et de lutte contre le changement climatique seraient-ils compromis par le projet d'accord actuellement discuté à l'OMC?

Les participants n'étaient pas d'accord sur le contenu du PDD mais ils sont généralement convenus que le cycle de négociations en cours devait être achevé et qu'il ne fallait pas élaborer un nouveau programme avant cela. Le groupe d'experts a aussi reconnu qu'il fallait tenir compte des nouveaux défis et, en particulier, des besoins et de la vulnérabilité des agriculteurs, surtout des petits producteurs, afin de parvenir à un accord plus équilibré. Ils ont estimé que le commerce n'était pas une fin en soi, et que l'OMC ne pouvait pas traiter directement tous ces problèmes. Une approche globale devait donc être adoptée pour faire face aux défis mondiaux croissants.

1. Exposés des experts

Mme Elisabeth Gauffin (Suède), Vice-Présidente de la FIPA et Présidente de la séance, a présenté les intervenants. Elle a noté que la communauté internationale se rassemblait actuellement derrière un nouveau programme marqué par la nécessité d'augmenter l'investissement dans les petites exploitations agricoles dans les pays en développement et de soutenir la capacité de production dans les pays développés. Ce nouveau programme tient compte aussi des considérations environnementales telles que la préservation de la biodiversité et l'atténuation des effets du changement climatique. Beaucoup de choses ont changé depuis 2001, année où le PDD a été rédigé, ce que les négociateurs de l'OMC ne pouvaient pas prévoir. Le programme de négociation de l'OMC est-il encore approprié pour répondre à ces nouveaux défis? Par exemple, les nouveaux investissements dans les petites exploitations agricoles à des fins de sécurité alimentaire et de lutte contre le changement climatique seraient-ils compromis par le projet d'accord actuellement discuté à l'OMC?

(a) S.E. M. Ujal Singh Bhatia – Ambassadeur, Représentant permanent de l'Inde auprès de l'OMC

M. Ujal Singh Bhatia a noté qu'un résultat fondé sur le Programme de Doha actuel ne répondrait guère aux nouveaux défis auxquels les agriculteurs sont confrontés partout dans le monde. Cependant, il n'était pas favorable à une révision du Programme visant à intégrer les nouveaux défis, ajoutant qu'il avait fallu sept ans pour atteindre le stade actuel des négociations. M. Bhatia a reconnu qu'il fallait maintenant faire face à une situation nouvelle, caractérisée par plusieurs crises mondiales et par un déséquilibre entre la croissance de la consommation et celle de la production. Il a déploré que le Cycle de Doha ne réponde pas convenablement à la situation des petits producteurs agricoles. Selon lui, les raisons du déséquilibre sont l'augmentation de la demande due à la croissance dans certains pays émergents, le détournement des cultures vivrières pour d'autres fins (production de carburants, par exemple), l'imprévisibilité des conditions météorologiques liée au changement climatique et la hausse des prix du pétrole. Tous ces facteurs ont été intensifiés par la spéculation et par les restrictions à l'exportation mises en place pour faire face à la volatilité des prix. Rien, dans le Programme de Doha, ne permet de remédier à ces problèmes.

La sécurité alimentaire est associée aux droits ou au pouvoir d'achat; pour la garantir, il faut renforcer les droits sociaux, ce qui augmenterait l'emploi et réduirait la pauvreté.

Il faut investir dans la production alimentaire locale en développant l'infrastructure, des marchés performants et la production agricole subventionnée afin de transmettre efficacement les signaux des prix. Dans la plupart des pays, cela signifie qu'il faut encourager les petites exploitations agricoles. Les États ont un rôle crucial à jouer à cet égard. Ils ont trop longtemps suivi une politique de «laissez-faire» qui n'assure pas la sécurité alimentaire. L'absence de protection tarifaire pour la production alimentaire a accru la dépendance à l'égard des importations, ce qui a affecté la sécurité alimentaire dans de nombreux pays en développement. Le principal moyen de répondre aux défis auxquels sont confrontés ces pays, et qui ont des retombées mondiales, réside dans la production agricole subventionnée.

Le Cycle de Doha est ambitieux car il vise à réduire les distorsions commerciales à l'échelle mondiale. S'il débouche sur des engagements significatifs destinés à remédier aux distorsions, il aura joué un rôle majeur dans la transformation de l'agriculture mondiale. Par exemple, l'élimination des subventions pour le coton aux États-Unis aiderait considérablement les producteurs de coton des pays en développement, surtout en Afrique.

En conclusion, M. Bhatia a vigoureusement recommandé de mettre les agriculteurs des pays en développement au centre de la formulation des politiques afin d'obtenir une réaction du côté de l'offre. Il a ajouté que même si l'Accord de



Doha porte sur des points importants, il ne s'attaque pas à tous les problèmes, tels que le niveau élevé des prix et leur volatilité, le changement climatique, la dégradation de l'environnement, la pénurie d'eau et l'insuffisance de la productivité. Il reste important de remédier à ces problèmes en intégrant dans l'Accord un ensemble de règles distinctes pour les pays en développement.

**(b) S.E. M. Eckart Guth – Ambassadeur,
Représentant permanent des Communautés
européennes auprès de l'OMC**

M. Eckart Guth a indiqué que les négociations du Cycle de Doha étaient près d'aboutir. Il a rappelé le contexte historique qui avait conduit à l'établissement de règles commerciales internationales. La mise en place de plusieurs instruments incitatifs, tels que le soutien des prix, les restrictions à l'importation, les subventions et crédits à l'exportation destinés à soutenir les revenus agricoles, la stabilisation des prix intérieurs et la garantie de prix abordables pour les consommateurs nationaux, avait créé des distorsions sur les marchés agricoles. Ces mécanismes avaient été établis principalement par les pays développés. À l'époque, les règles du GATT ne s'appliquaient pas au commerce agricole. Ces distorsions portaient préjudice aux pays qui disposaient d'un avantage comparatif dans le secteur agricole, et à ceux qui n'avaient pas la capacité de mobiliser leur potentiel de production. Le Cycle d'Uruguay a marqué un tournant dans les négociations commerciales dans la mesure où il a permis d'intégrer l'agriculture dans le système commercial multilatéral.

L'Union européenne a sensiblement réformé sa politique agricole, ce qui est encourageant pour la réussite des négociations commerciales internationales. Ces réformes ont notamment consisté dans le découplage du soutien agricole et dans la réduction substantielle des subventions à l'exportation au cours des dix dernières années, ce qui a créé des possibilités commerciales pour les pays développés comme pour les pays en développement. L'Union européenne est devenue le premier importateur de produits agricoles.

M. Guth a réaffirmé la volonté de l'Union européenne d'aller plus loin dans cette direction dans le cadre du Programme de Doha pour le développement (PDD), dont il a rappelé les principaux éléments: renforcement des règles et engagements spécifiques concernant le soutien et la protection afin d'éviter les distorsions commerciales, amélioration de l'accès aux marchés, réduction et suppression progressive des subventions à l'exportation, réduction du soutien interne qui fausse les échanges, et traitement spécial et différencié pour les pays en développement afin de tenir réellement compte de leurs besoins en matière de développement.

Il a noté que malgré les nouveaux problèmes apparus depuis le lancement du Cycle en 2001, les objectifs généraux du PDD en matière de commerce et de développement conservaient toute leur validité.

M. Guth a brièvement présenté les propositions de l'Union européenne pour faire progresser les négociations, dont les éléments essentiels sont les suivants: abaissement de 60 pour cent en moyenne des tarifs agricoles de l'UE, réduction de 80 pour cent des subventions agricoles qui faussent les échanges, et suppression de toutes les subventions à l'exportation restantes d'ici à 2013. Par ailleurs, toutes les estimations économiques indiquent que les pays en développement sont les principaux bénéficiaires du PDD en termes de croissance du PIB. M. Guth a appelé à l'adoption de politiques agricoles davantage axées sur le marché et ayant moins d'effets de distorsion des échanges dans les pays développés comme dans les pays en développement.

M. Guth a indiqué que l'aboutissement du PDD apporterait aux agriculteurs les avantages suivants: la réduction des mesures qui faussent les échanges devrait permettre aux pays de mieux mobiliser leur potentiel de production et d'assurer la sécurité alimentaire; le durcissement des règles en matière d'aide alimentaire devrait éviter le remplacement de la production locale et régionale; les restrictions à l'importation et à l'exportation devraient atténuer la volatilité des prix alimentaires; la stabilité des prix alimentaires devrait apporter aux agriculteurs des pays en développement la sécurité nécessaire pour prévoir des investissements à moyen et long termes; l'amélioration du fonctionnement des systèmes de production et de commerce des produits agricoles est une condition préalable pour répondre à l'augmentation de la demande alimentaire. Le PDD vise aussi à accroître l'aide pour le commerce. L'Union européenne, a annoncé M. Guth, va y concourir à hauteur de 2 milliards d'euros par an à compter de 2010.

M. Guth a ajouté que de nombreux instruments doivent être mis en place pour renforcer l'investissement dans la recherche et la technologie agricoles et pour augmenter la productivité, améliorer l'infrastructure et assurer l'éducation et la formation des populations rurales. Pour conclure, il a mis en garde contre toute révision du Programme de Doha; ce ne serait qu'un prétexte pour retarder les négociations au détriment des agriculteurs.

**(c) Paulo Estivallet de Mesquita – Représentant
permanent adjoint du Brésil auprès de l'OMC**

M. Paulo Estivallet de Mesquita a décrit les effets des subventions qui faussent les échanges. Il a souligné que l'abondance de produits agricoles à forte intensité de main-d'œuvre des pays développés sur les marchés des pays en développement (en Afrique notamment) tient essentiellement à ce que ces produits sont subventionnés. C'est à cela que l'OMC doit remédier. Il a cependant souligné les limites de ce que l'on peut obtenir dans le cadre d'un système commercial multilatéral. S'agissant de l'intégration de certains des nouveaux problèmes dans les règles commerciales, il a dit qu'il existait des instruments efficaces pour imposer une répartition équitable des ressources. Il a insisté sur le fait que la recherche de solutions à ces problèmes requiert la collaboration de plusieurs institutions multilatérales. Le rôle de l'OMC consiste à surveiller l'application des règles internationales et à assurer une meilleure allocation des ressources.



La hausse des prix des produits alimentaires devrait nous rappeler les enseignements du passé. Dans les années 70, les politiques commerciales ont créé des distorsions sur le marché. C'est ce qu'il faut éviter. Il est inutile, dans l'immédiat, d'adopter des mesures commerciales en réponse à la flambée des prix agricoles puisque celle-ci n'est pas directement liée au commerce mais est due à d'autres facteurs. Ces problèmes doivent être traités au travers d'autres instances internationales. Dans de nombreux cas, les prix des produits alimentaires ont triplé. Il est donc difficile d'envisager une nouvelle hausse importante à court terme. Une augmentation des investissements, en particulier dans l'infrastructure, le transport, le stockage et la recherche agronomique, est indispensable.

(d) David C. Miller, Ministre conseiller pour les affaires agricoles, Mission des États-Unis auprès de l'OMC

M. David C. Miller a déclaré que pour répondre à la question posée par la FIPA, il fallait garder à l'esprit le rôle de l'OMC, qui n'est pas équipée pour effectuer des travaux qui pourraient être accomplis par des organisations telles que la FAO, le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR) et les ministères nationaux de l'agriculture, par exemple dans les domaines de la recherche agricole et de la vulgarisation.

M. Miller a expliqué pourquoi le PDD était le cadre approprié. D'abord, c'est le cadre le plus ambitieux jamais élaboré (150 pays) depuis la création de l'OMC et du GATT. Ensuite, ce cycle de négociations offre la possibilité de supprimer ou de réduire sensiblement les obstacles au commerce, ce qui stimulera la croissance économique et le développement et réduira la pauvreté partout dans le monde. Enfin, étant donné l'importance de la sécurité alimentaire mondiale, il est essentiel de conclure un PDD ambitieux qui améliore l'accès aux marchés pour les produits agricoles et réduit les subventions qui faussent les échanges, ce qui générera de nouveaux courants d'échanges et réduira la pauvreté.

Selon M. Miller, la miniconférence ministérielle qui s'est tenue en juillet a permis d'accomplir des progrès considérables dans les principaux domaines de négociation. L'aboutissement du PDD permettrait de combler les différences et d'assurer le succès du Cycle. Dans ce contexte, il ne faut pas compromettre à la légère l'équilibre qui a été trouvé. Les négociations de Doha sont beaucoup plus proches de la ligne d'arrivée que de la ligne de départ. Un résultat positif renforcera la confiance dans le système commercial multilatéral, et la libéralisation des échanges donnera une nouvelle impulsion au développement et à la croissance économique partout dans le monde.

2. Questions et observations de l'assistance

Au cours du débat qui a suivi, des dirigeants agricoles du réseau de la FIPA et d'autres participants sont intervenus. Les points suivants ont été soulevés:

Le secteur agricole est gravement touché par la crise alimentaire, le changement climatique et la flambée des prix des intrants en particulier dans les pays en développement. De ce fait, malgré leur participation sans précédent aux négociations, ces pays doivent apporter une plus grande contribution et exercer une plus grande influence sur les résultats des négociations.

Les agriculteurs ne partageaient pas l'avis de M. Lamy selon lequel il fallait faire baisser les prix pour que les consommateurs achètent plus. Ce n'est pas une approche viable, et cela n'aide pas les agriculteurs. La hausse des prix agricoles est l'occasion d'attirer davantage d'investissements dans l'agriculture pour lutter contre la faim et la pauvreté. Il faudrait parler de «chances alimentaires» plutôt que de «crise alimentaire».

Étant donné son caractère globalisant, le secteur agricole ne peut pas être considéré du seul point de vue de l'accès aux marchés. L'OMC doit examiner en quoi l'accès aux marchés est lié aux moyens de subsistance et à la sécurité alimentaire. Il est donc essentiel de résoudre les questions relatives aux interventions à mettre en place et aux stratégies différenciées à convenir dans les négociations sur l'agriculture.

La question du mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) intéresse tous les agriculteurs des pays en développement. Elle ne concerne pourtant pas seulement ces pays; elle est importante aussi pour de nombreux pays développés exportateurs. Un système multilatéral comme l'OMC doit donc proposer des solutions multilatérales dans les meilleurs délais.

L'autonomisation des agriculteurs est l'élément central des négociations multilatérales sur l'agriculture. L'investissement est manifestement insuffisant dans les pays en développement, surtout dans les petites exploitations agricoles. Sans des investissements substantiels dans les pays en développement pour autonomiser les agriculteurs, améliorer la productivité et assurer le bon fonctionnement des marchés, il sera impossible de trouver une solution durable à la crise.

Les règles de l'OMC ne peuvent pas garantir la stabilité des prix agricoles. L'OMC a pour priorité d'éliminer les distorsions et d'ouvrir les marchés. Cela ne suffit pas pour garantir la stabilité des revenus des agriculteurs car d'autres facteurs entrent en jeu.

Pour assurer la sécurité alimentaire, il faut que le système commercial mondial fonctionne bien. Or, ces deux dernières années ont montré que ce n'est pas le cas à certains égards, un certain nombre de pays ayant imposé des taxes à l'exportation



sur les produits et les intrants agricoles. D'ordinaire, l'OMC vise à réduire les taxes et les tarifs à l'importation et à interdire les subventions à l'exportation. Elle ne parvient pas à interdire les taxes à l'exportation et les embargos commerciaux. Malgré l'urgence d'un accord pour achever ce cycle de négociations, il faut être conscient de ces problèmes et s'y attaquer.

Malheureusement, le débat au sein de l'OMC est de plus en plus axé sur les questions qui intéressent les pays développés. Il est urgent d'engager une réflexion sur les mécanismes nécessaires pour soutenir les petits producteurs et l'agriculture familiale afin de les rendre plus compétitifs.

Au niveau mondial, les effets négatifs des subventions à l'exportation et des embargos semblent reconnus. Les propositions de l'Union européenne concernant l'AMNA étaient ambitieuses au départ, mais elles ont ensuite été alignées sur celles d'autres partenaires. Les efforts se poursuivent pour améliorer les règles relatives aux taxes à l'exportation. Des discussions sont en cours sur la nécessité de les remplacer par des subventions intérieures car les restrictions à l'exportation ont généralement pour effet de faire baisser les prix intérieurs, et les embargos accentuent la volatilité des prix. Il faut donc s'attaquer à ces problèmes.

Les pays en développement sont les principaux bénéficiaires de cet accord, surtout dans le secteur agricole. La moindre distorsion des prix profitera, à moyen terme, à leurs producteurs parce que des prix stables et plus élevés les inciteront à rester en activité et à produire de la nourriture pour les populations locales.

Si l'accord actuel n'est pas signé, l'Union européenne ne limitera pas son engagement de supprimer les subventions à l'exportation. Dans un contexte de crise, les milieux agricoles et les ministères de l'agriculture seront tentés de revenir aux subventions à l'exportation. L'UE ne souhaite cependant pas s'orienter dans cette direction, et elle voudrait aborder cette question dans les négociations en cours. S'agissant des subventions à l'exportation, il y a un lien évident entre les taxes à l'exportation et les taxes à l'importation. Elles augmentent ou amplifient l'effet de la politique intérieure sur le marché international. L'application d'une politique fondée sur la stabilité nationale des prix intensifiera la volatilité des prix au niveau international.

Le cas des négociations sur l'agriculture est très complexe. Même dans la meilleure des hypothèses, plusieurs pays maintiendraient des droits d'importation élevés. Les pays exportateurs resteraient confrontés aux mêmes difficultés.

Il est difficile de répondre à la question de savoir si des prix élevés sont une chance. Le principal objectif des échanges internationaux est de réduire les prix dans certains endroits et de les augmenter dans d'autres, de manière à établir un équilibre mondial. La faiblesse des prix internationaux a eu pour effet de déprimer la production dans les pays en développement. Leur hausse a entraîné un accroissement de l'offre, au Brésil par exemple. Néanmoins, dans beaucoup d'autres pays, la hausse

des prix alimentaires n'a pas suffi à compenser la flambée des prix des intrants et n'a donc pas stimulé la production.

Si nous voulons faire de la crise alimentaire une aubaine en obtenant des agriculteurs qu'ils accroissent l'offre et en augmentant ainsi la production alimentaire dans les pays en développement, il faut reconnaître le rôle crucial des petits exploitants dans ces pays. Dans la plupart, il faut aussi investir dans l'infrastructure rurale. Malheureusement, la communauté internationale n'a pas joué le rôle positif que l'on attendait d'elle. Ainsi, les programmes d'ajustement structurels imposés aux PMA par le FMI ont eu des effets négatifs sur ces pays (au plan politique et économique), de même que la reconversion de vastes zones de cultures vivrières en cultures décentes. En conséquence, le rôle du FMI et de la Banque mondiale a été remis en cause. Au cours des dernières décennies, le montant total des dépenses de la Banque mondiale consacrées à l'agriculture a représenté moins de 10 pour cent de son budget. Le récent réexamen de ses politiques a donc été tout à fait opportun.

S'agissant des restrictions à l'exportation, il est trop facile de dire qu'il n'y a pas de mandat à ce sujet dans le Cycle de Doha. La question doit être abordée dans le contexte plus général de la réduction des distorsions et de l'amélioration du fonctionnement des marchés aux niveaux national et international, pour répondre aux défis actuels.

La question des subventions ne peut être abordée que dans un cadre multilatéral, et l'OMC est manifestement celui qui convient. Il n'est pas possible d'en discuter dans le cadre d'accords de libre-échange bilatéraux ou régionaux.

M. l'Ambassadeur Crawford Falconer, Représentant permanent de la Nouvelle-Zélande à l'OMC et Président de la Session extraordinaire du Comité de l'agriculture, a reconnu qu'il fallait relever les nouveaux défis, mais a indiqué qu'il serait plus aisé de les examiner – et d'analyser leur interaction avec les règles commerciales – si le cycle de négociations actuel était d'abord achevé et servait de base aux discussions. Il a fortement déconseillé d'envisager un nouveau programme tant que celui-ci était encore sur la table.

La conclusion des négociations actuelles n'est pas une fin en soi. Il s'agit de jeter les bases qui permettront de progresser ultérieurement. Selon M. Falconer, on ne peut pas envisager un nouveau modèle dans le cadre du processus multilatéral. Cela est très souhaitable, mais n'est guère réalisable. Si l'on veut examiner utilement les interactions entre le changement climatique et les règles commerciales internationales, on doit disposer d'une base et définir le cadre dans lequel travailler. Il faut donc absolument conclure les négociations commerciales en cours en trouvant une convergence de vues si l'on veut s'attaquer à d'autres problèmes.

M. Falconer a regretté que, quelle que soit l'issue des négociations commerciales, elle n'apportera malheureusement pas de solution immédiate à la crise alimentaire.



En répondant à la première question posée par la FIPA, sur le point de savoir si les nouveaux investissements dans les petites exploitations agricoles en vue de réaliser les objectifs en matière de sécurité alimentaires et de changement climatique risquaient d'être compromis par le projet d'accord actuellement en négociation à l'OMC, M. Falconer s'est montré plutôt optimiste. Il a déclaré que les négociations en cours ne déboucheraient vraisemblablement pas sur des accords qui porteraient fondamentalement atteinte à la capacité des petits exploitants d'atteindre ces objectifs, même s'il reste quelques points à régler. Il a supposé que ces derniers relèveraient probablement de la «catégorie verte».

L'assistance a posé plusieurs questions à M. Falconer. Ses réponses peuvent être résumées comme suit:

La question du traitement différencié pour les pays en développement est un élément essentiel de l'équilibre global du PDD.

Il faut concilier les différents objectifs en aidant les pays en développement à utiliser des mécanismes tels que l'aide pour le commerce, le traitement spécial et différencié, et les contingents en franchise de droits. La réduction des subventions a pour contrepartie l'ouverture des marchés. Les pays doivent donc partager une vision globale commune s'ils veulent parvenir à un accord équitable.

Le MSS est un moyen de remédier aux disparités concurrentielles entre pays. Il est devenu encore plus important dans le contexte de la crise alimentaire. M. Falconer a reconnu que les négociations sur le MSS ont été difficiles. Il a rassuré l'assistance en disant que le MSS fera partie de l'accord final, même si l'on ignore encore son contenu. La question du MSS ne concerne pas uniquement les pays en développement; elle intéresse aussi de nombreux pays développés exportateurs.

Les règles de l'OMC ne peuvent garantir la stabilité des prix aux agriculteurs. L'OMC a pour principal objectif d'éliminer les distorsions et d'ouvrir les marchés. Cela ne suffit pas à garantir la stabilité des revenus, car d'autres facteurs entrent en jeu.

M. Falconer a dit qu'il ne sous-estimait pas les obstacles restant dans les négociations, mais il était convaincu que les positions de principe ne pourraient guère changer. Les derniers ajustements seront difficiles.

3. Conclusions et voie à suivre

Cet atelier a accueilli un public nombreux, et a été l'occasion d'un échange de vues fécond entre les ambassadeurs et les représentants du monde agricole. Les dirigeants agricoles ont soulevé plusieurs problèmes dont on espère qu'ils seront sérieusement pris en considération par les négociateurs lors des discussions visant à conclure le PDD.

Mme Gauffin a invité les experts à maintenir les intérêts des agriculteurs et les problèmes de durabilité au premier plan des négociations. Le Programme de Doha pour le développement ne fait pas l'objet d'un consensus, mais il est indéniable que de nouveaux défis importants pour l'infrastructure mondiale sont apparus depuis qu'il a été établi en 2001. Il y a de vrais problèmes et de nouveaux éléments doivent être pris en considération, comme l'allocation des ressources, la croissance durable et les investissements. La FIPA est favorable à un cadre auquel les agriculteurs pourront s'adapter. Les problèmes mondiaux appellent des solutions mondiales dans le cadre d'accords internationaux non exclusifs.



La «Quatrième liberté»: récolter les gains des migrations économiques



Modérateur

M. Joost Pauwelyn – Directeur, Centre for Trade and Economic Integration (CTEI), Professeur de droit international, Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID), Genève

Intervenants

M. Joel Trachtman – Professeur de droit international, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University

M. Bimal Ghosh – Ancien fonctionnaire du BIT, de l'OIM et de l'ONU, Professeur émérite à Columbia Graduate School of Public Administration

Mme Mina Mashayekhi – Chef du Groupe des négociations commerciales et de la diplomatie commerciale, CNUCED

M. Vincent Chetail – Chargé de cours en droit international et Directeur de recherche, Programme d'étude des migrations internationales, IHEID, Genève

Débat organisé par

CTEI et IHEID

Rapport rédigé par

CTEI et IHEID

Jeudi 25 septembre 2008 – 11h.15-13h.15



Résumé

Jusqu'à présent, le système du GATT/de l'OMC a plutôt été axé sur la libéralisation du commerce des «choses» – tout d'abord les marchandises, puis les capitaux et les services. La libre circulation des «personnes» ou de la main-d'œuvre, y compris les migrations économiques, demeure une liberté qui n'est pas assez encouragée (si ce n'est dans le cadre limité du mode 4 au titre de l'AGCS). Or, les économistes nous disent que les gains potentiels de cette «quatrième liberté» sont bien plus importants que tous les avantages qui pourraient être tirés d'une libéralisation plus poussée du commerce des marchandises ou des services. Toutefois, comment concilier ces avantages économiques et les coûts de nature politique, sociale et culturelle qui sont souvent évoqués? L'OMC peut-elle et devrait-elle jouer un plus grand rôle en la matière? Si oui, comment les règles de l'OMC devraient-elles interagir avec les activités menées, par exemple, par l'Organisation internationale du travail (OIT) ou l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)? Les migrations devraient-elles plutôt rester du domaine exclusif des politiques nationales? Que faudrait-il pour parvenir à un grand compromis dans le cadre duquel les pays riches seraient prêts à ouvrir leurs marchés du travail? S'il est trop difficile d'arriver à un accord entre les 153 Membres de l'OMC, cette question devrait-elle faire l'objet d'accords de libre-échange ou d'accords bilatéraux? Le groupe d'experts a présenté les données économiques disponibles et a examiné comment concilier les avantages et les inconvénients des migrations économiques. Il a en outre examiné quelles étaient les meilleures stratégies pour faire progresser la question au niveau international, et a passé en revue les différentes enceintes et les divers outils normatifs existants.

1. Exposés des experts

Le modérateur a proposé d'engager la discussion à partir des questions posées aux intervenants plutôt qu'à partir d'exposés *ex cathedra*. À son avis, cette façon de procéder favoriserait le débat et aiderait à rapprocher les points de vue des intervenants sur le sujet des migrations économiques.

Le modérateur a d'abord rapidement présenté le thème du débat. Il a souligné que l'OMC avait relativement réussi à libéraliser le commerce des «choses» mais que, s'agissant des flux de travailleurs, les résultats avaient été assez modestes, comme le montraient les engagements relatifs au mode 4 au titre de l'AGCS. L'objectif du débat était d'examiner ce décalage et de voir comment intensifier la coopération internationale sur les migrations économiques.

(a) Données économiques démontrant les avantages de la libéralisation du mouvement des personnes

Pour lancer le débat, le modérateur a proposé que les intervenants discutent d'abord des effets positifs potentiels des migrations économiques. Il leur a plus précisément demandé

de démontrer les avantages économiques éventuels d'une libéralisation accrue du mouvement des personnes.

M. Joel Trachtman a souligné que les modèles de simulation et les exemples tirés de l'histoire de l'économie montraient que la libéralisation des migrations augmenterait considérablement la richesse mondiale. Sans entrer dans les détails des modèles économiques, le mouvement des personnes pourrait accroître la productivité et le bien-être global. Les modèles de simulation montraient que les migrations économiques auraient des effets positifs sur le bien-être beaucoup plus importants que la libéralisation totale du commerce des marchandises. M. Trachtman a également parlé des enseignements tirés du XIX^e et du XX^e siècle, au cours desquels les migrations avaient contribué à la convergence des salaires et au développement.

De l'avis de M. Bimal Ghosh, tant le bon sens que la théorie semblaient montrer que les migrations économiques des pays riches en main-d'œuvre vers les pays riches en capitaux et manquant de travailleurs étaient bénéfiques à la fois pour les pays d'origine et pour les pays d'accueil. Mais dans la réalité, d'autres facteurs entrent toujours en jeu, ce qui explique pourquoi les migrations économiques entraînent à la fois des avantages et des coûts. Le défi consiste à maximiser les gains tout en limitant les pertes pour toutes les parties concernées. L'évolution des marchés du travail, des systèmes de sécurité sociale et de la démographie montre que les migrations économiques ont un rôle positif à jouer dans les pays d'accueil (industrialisés), tout en profitant aux pays d'origine (en développement) et à l'économie mondiale. Prenant des exemples historiques, M. Ghosh a cité l'expérience de l'Italie, de la Suède et de l'Irlande au milieu du XIX^e et au début du XX^e siècle. Il a rappelé que l'émigration avait joué un rôle crucial dans l'amélioration de la situation économique de ces pays et, après la guerre, dans la reconstruction et la prospérité retrouvée de l'Europe occidentale, dans les années 50 et 60. Selon lui, la libéralisation des migrations économiques entraînerait non seulement des gains d'efficacité et une augmentation générale des revenus mais aussi une diminution des «pertes» actuelles. M. Ghosh a ajouté que le coût humain, financier et social des migrations avait été amplifié par le décalage entre la pression migratoire croissante et la diminution des possibilités d'immigration légale. Il a mentionné l'accroissement des migrations illicites, y compris le trafic d'êtres humains, les nombreuses atteintes aux droits de l'homme et l'augmentation du coût du contrôle de l'immigration. Il a conclu qu'en intensifiant la coopération internationale pour réduire ce décalage, on réduirait certains de ces coûts.

Mme Mina Mashayekhi a rappelé que le fait de faciliter davantage les migrations temporaires pouvait avoir des effets positifs considérables sur le développement. Elle a cité une estimation de la Banque mondiale, d'après laquelle un accroissement des flux migratoires économiques représentant 3 pour cent de la main-d'œuvre des pays à revenu élevé pouvait augmenter la production mondiale de 365 milliards de dollars EU d'ici à 2025. Comme l'avait dit M. Trachtman, ces gains



dépasseraient largement ceux qui résulteraient de la libéralisation totale du commerce. Mme Mashayekhi a également signalé que les migrations n'étaient pas un phénomène Nord-Sud; il existait des flux migratoires importants entre les pays de l'OCDE et entre les pays en développement. À cet égard, elle a mentionné la situation des pays du Golfe, qui avaient attiré de très nombreux immigrants d'Asie du Sud-Est. Pour conclure sur ce point, elle a dit que tout débat sur les avantages potentiels des migrations devait reconnaître que les migrations existaient déjà aujourd'hui, étant donné qu'environ 200 millions de personnes vivaient et travaillaient hors de leur pays d'origine, et que les flux migratoires étaient nécessaires, et par conséquent bénéfiques, pour les pays de destination. Elle a mentionné des phénomènes tels que le vieillissement de la population en Europe et les besoins croissants de compétences, en particulier dans le secteur des services, comme exemples de cette dynamique.

(b) L'importance de la coopération internationale

Le modérateur a estimé que les experts étaient d'accord sur les avantages potentiels d'une libéralisation des migrations économiques. Selon lui, il restait à savoir comment garantir la concrétisation de ces avantages. En particulier, M. Pauwelyn a demandé si la coopération internationale était nécessaire à cette fin.

M. Ghosh a dit que la réponse à cette question était un «oui» clair et catégorique. Les migrations économiques étaient indissociables de l'interpénétration des marchés à l'heure de la mondialisation. En ce sens, elles nécessitaient sans conteste une coopération transnationale.

M. Joel Trachtman a rappelé que les problèmes liés à l'action collective avaient empêché de libéraliser davantage le mouvement des personnes, malgré les données historiques et économiques indiquant que les migrations économiques augmentaient le bien-être. Selon lui, l'économie politique avait fait peu de cas des migrations économiques. Il a cité plusieurs raisons expliquant pourquoi les gouvernements avaient été peu enclins à prendre des engagements formels en matière de libéralisation. Par exemple, les gouvernements risquaient de se heurter à l'opposition des travailleurs dont le type de travail était rare. En outre, les travailleurs qualifiés des pays développés n'avaient pas forcément envie d'aller dans les pays du Sud. De l'avis de M. Trachtman, ces facteurs limitaient les possibilités de réciprocité Nord-Sud en matière de migrations. L'intervenant a noté aussi que les pays en développement auraient eux aussi des raisons de ne pas être très favorables à la libéralisation. À titre d'exemple, il a dit que ces pays pouvaient souhaiter retenir leur main-d'œuvre la plus qualifiée et éviter ainsi le problème de la fuite des cerveaux. Pour lui, une façon d'abaisser les obstacles aux migrations économiques serait de faciliter la formation de coalitions entre les parties prenantes de la libéralisation. Il était d'avis que la coopération internationale pouvait stimuler la libéralisation en modifiant la dynamique de l'économie politique nationale et internationale. Il a proposé à cet égard deux stratégies concrètes qui, d'après lui, faciliteraient la libéralisation. Premièrement, il était favorable au paiement par les travailleurs migrants qualifiés d'un impôt sur le revenu dans leur pays

d'origine (l'impôt dit «Bhagwati»), car cet impôt inciterait les pays d'origine à soutenir la libéralisation. Deuxièmement, chose plus importante encore, il pensait que des arrangements réciproques intrasectoriels pour libéraliser les migrations et des arrangements réciproques intersectoriels, par exemple au titre de l'AGCS ou dans le cadre de négociations sur l'investissement, pourraient aider à sortir de l'impasse actuelle.

(c) Restreindre le mouvement des personnes: une «nouveau historique»

M. Pauwelyn a dit que la discussion avait mis en évidence de diverses manières le rôle de la coopération internationale dans la libéralisation des migrations économiques. Il a demandé aux intervenants d'expliquer dans quelle mesure le droit international avait au fil du temps facilité ou restreint le mouvement des personnes.

M. Vincent Chetail a expliqué que les mouvements migratoires, quoique irréguliers, existaient depuis longtemps. En outre, le droit international avait toujours considéré l'admission et l'expulsion des étrangers comme un aspect essentiel de la souveraineté de l'État. Pourtant, d'un point de vue historique, la restriction et la prévention des migrations économiques étaient des phénomènes récents. M. Chetail a expliqué que le contrôle des migrations s'était développé lors de la Première Guerre mondiale, s'était durci dans les années 60 et était devenu courant à la fin du XX^e et au début du XXI^e siècle. Il a fait remarquer que, parallèlement au renforcement du contrôle des migrations, le droit international des migrations s'était développé et avait soustrait les politiques migratoires à la responsabilité exclusive de l'État souverain. Il fallait par ailleurs réguler, au moyen de règlements internationaux, les politiques de plus en plus rigoureuses adoptées par les États en matière de migration. Cela était d'autant plus important que les migrations économiques pouvaient accroître le bien-être général, comme l'avaient souligné les intervenants précédents.

(d) Un «Who's Who international» des migrations économiques

Notant que M. Chetail avait parlé de l'évolution progressive du droit international des migrations, le modérateur a demandé à M. Bimal Ghosh, ancien fonctionnaire de plusieurs organisations qui s'occupait des migrations, d'expliquer brièvement «qui faisait quoi» dans ce domaine.

M. Ghosh a dit que le système était très complexe. Il a tout d'abord souligné que le concept de «migration économique» n'était pas à proprement parler une notion juridique et était principalement utilisé dans la littérature sur les migrations pour désigner les migrations ayant un motif économique. Il a toutefois précisé que la plupart des flux migratoires actuels répondaient à des motivations diverses. Ils étaient souvent motivés par des difficultés économiques, notamment par un sentiment de «misère relative», et par des problèmes politiques dans les pays d'origine, ainsi que par les différences de salaires entre les pays d'émigration et les pays d'immigration. M. Ghosh a ajouté que, pour avoir une idée plus complète des enjeux, il fallait examiner



les «migrations internationales» en général, et pas seulement les «migrations purement économiques».

M. Ghosh a fait observer que, si les migrations économiques s'entendaient essentiellement des migrations de main-d'œuvre, on pouvait penser immédiatement que la question relevait de l'Organisation internationale du travail (OIT). De par son mandat, l'OIT s'intéressait depuis longtemps à ces migrations. Elle semblait donc bien placée pour demander que les flux migratoires soient plus libres et plus ordonnés. De fait, à la fin des années 40 et dans les années 50, période qu'il qualifiait d'âge d'or des migrations économiques, l'OIT, de concert avec la CEE (désormais l'UE) et l'OECE (désormais l'OCDE), avait préconisé la libéralisation des mouvements de main-d'œuvre, qui étaient envisagés de façon assez globale. À cet égard, M. Ghosh a cité en particulier la Convention de 1949 de l'OIT sur les travailleurs migrants. Plus récemment, l'OIT s'était principalement intéressée aux aspects des migrations économiques liés à la protection, par exemple aux droits des migrants. Bien qu'en 2004, la conférence annuelle ait reconnu la nécessité d'un cadre global pour des migrations ordonnées, il n'y avait guère eu de suivi effectif.

M. Ghosh a ensuite parlé de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Malgré le contexte historique particulier dans lequel elle avait vu le jour, le nombre limité de ses membres (125 États) et le fait qu'elle n'appartenait pas au système des Nations Unies, l'OIM était la seule organisation intergouvernementale, au niveau international, qui s'occupait exclusivement des migrations. En raison de l'étendue et de la souplesse de son mandat, l'OIM pouvait être considérée comme une enceinte appropriée pour promouvoir des migrations économiques ordonnées, y compris par des moyens normatifs. De fait, entre 1995 et 2000, l'OIM avait été chargée de l'exécution d'un projet mondial soutenu par l'ONU et plusieurs gouvernements européens, qui visait à promouvoir, à cette fin, la mise en place d'un nouveau dispositif multilatéral de coopération. Il a cité les deux réunions intergouvernementales successives tenues à l'OIM qui avaient approuvé cette initiative de manière générale. Les efforts déployés dans le cadre de ce projet pour trouver un consensus avaient aussi été appuyés par une série de réunions organisées en 2000 dans plusieurs capitales et centres universitaires d'Europe et des États-Unis. Mais depuis lors, l'OIM semblait se désintéresser de la question, ce qui coïncidait avec des changements au sein de son secrétariat. M. Ghosh a souligné l'importance cruciale d'un environnement politique favorable pour progresser sur la question de la libéralisation. En l'absence de consensus politique, a-t-il prévenu, il serait difficile d'aller de l'avant.

M. Ghosh a ensuite parlé du rôle de l'ONU, dont la Charte énonçait un mandat suffisamment large pour englober les questions relatives aux migrations. Il a mentionné la Convention sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille, initiative parrainée par l'ONU. Toutefois, l'ONU n'avait qu'un petit nombre de fonctionnaires chargés des questions de migration. L'intervenant a ensuite parlé de plusieurs initiatives récentes de l'ONU visant à intensifier la coopération internationale sur les migrations au service

du développement. Premièrement, l'ONU avait encouragé quelques gouvernements ayant une vision analogue à établir une Commission mondiale sur les migrations internationales et, par la suite, des discussions avaient été engagées dans le cadre d'un dialogue de haut niveau sur les migrations et le développement. Mais ces efforts n'étaient pas allés très loin. La Commission mondiale s'était détournée de l'idée d'un cadre international de coopération entre États et le Dialogue de haut niveau n'était parvenu à aucun accord sur une nouvelle initiative multilatérale des Nations Unies sur les migrations. On avait laissé aux gouvernements le soin d'établir de manière informelle un Forum mondial sur les migrations et le développement. La création d'un fonds de contributions volontaires des Nations Unies destiné à financer de nouvelles activités en rapport avec les migrations n'avait pas non plus été approuvée, bien qu'il ait été convenu que le Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations poursuivrait sa mission.

Résumant son exposé sur l'OIT, l'OIM et l'ONU, M. Ghosh a souligné qu'il fallait créer des passerelles entre ces trois organisations, dont chacune s'efforçait de faire mieux comprendre la nécessité d'une approche globale harmonisée des migrations. D'autres institutions intergouvernementales, comme le Forum mondial sur les migrations et le développement, et la société civile devaient être encouragées à participer à la recherche d'un consensus. Ainsi, lorsque les conditions seraient réunies, l'ONU pourrait organiser une conférence en vue de l'adoption d'un cadre global de coopération entre États sur les migrations, y compris les migrations économiques comme sous-catégorie, et en vue de l'établissement éventuel d'une organisation mondiale des migrations.

Pour conclure son intervention sur ce thème, M. Ghosh a parlé du rôle de l'OMC. Il a reconnu que la riche expérience de l'OMC dans le domaine des négociations commerciales et des procédures de négociation pouvait être d'une grande utilité dans tout débat sur la libéralisation des migrations économiques, étant donné que les migrations liées au commerce offraient diverses possibilités de réciprocité entre pays développés et pays en développement. Il était également possible d'envisager des arbitrages intersectoriels – accès aux marchés du travail des pays développés contre accès aux marchés des pays en développement pour certains produits et services. L'intervenant s'est néanmoins demandé si l'OMC pouvait raisonnablement s'occuper d'une initiative majeure sur les migrations économiques dans leur ensemble. Premièrement, l'OMC avait déjà pas mal de pain sur la planche avec les questions commerciales. Deuxièmement, vu son mandat, l'OMC ne serait pas en mesure d'aborder la question des migrations internationales de manière appropriée. À titre d'illustration, l'intervenant a rappelé que, pour ne pas aborder les questions de migrations, l'Organisation avait opté pour une nouvelle catégorie de mobilité liée au commerce, à savoir celle des «personnes physiques fournissant des services» suivant le mode 4 de l'AGCS, bien distincte de celle des migrants. Or, dans le même temps, pour répondre aux exigences du mode 3 de l'AGCS (la présence commerciale), l'OMC avait lié le



mode 4 à des critères relatifs aux besoins du marché du travail. De l'avis de M. Ghosh, la création de cet obscur hybride avait entraîné une confusion entre la mobilité liée au commerce et les migrations liées à l'emploi. De nombreux pays développés craignaient que la libéralisation pour le mode 4 n'ouvre les vannes à l'immigration de travailleurs en provenance des pays en développement et de ce fait, ils évitaient de prendre des engagements horizontaux relatifs à ce mode, se concentrant principalement sur les mouvements de personnel de haut niveau suivant le mode 3. Par contre, de nombreux pays en développement pensaient (à tort eux aussi) que le mode 4 était la clé qui permettrait à leurs migrants d'accéder aux marchés du travail étrangers et ils étaient frustrés de voir que le mode 3 s'était approprié les engagements au détriment du mode 4.

En résumé, M. Ghosh a dit qu'il voyait un triple rôle pour l'OMC: faciliter la libéralisation de la mobilité liée au commerce relevant du mode 4 en corrigeant l'anomalie actuelle; contribuer aux efforts interorganisations pour la recherche d'un consensus en faveur d'une coopération plus étroite entre les États sur les migrations économiques; et mettre sa riche expérience des procédures de négociation à la disposition de toutes les parties concernées par le débat sur les migrations, tout en examinant activement les arbitrages possibles entre libéralisation des migrations économiques et libéralisation du commerce.

Mme Mashayekhi a reconnu les difficultés inhérentes à la libéralisation pour le mode 4 de l'AGCS tout en rappelant l'importance – et le grand potentiel de développement – d'une telle libéralisation. À son avis, un examen approfondi des difficultés pourrait aider à sortir de l'impasse actuelle. Un examen objectif révèle le décalage entre la réglementation nationale et l'action internationale: les régimes nationaux en matière de migrations sont souvent plus ouverts que les engagements internationaux correspondants, y compris au titre de l'AGCS. S'agissant de la coopération internationale sur le terrain, outre le Forum mondial sur les migrations et le développement mentionné par M. Ghosh, qui était un processus conduit par les États, il importait de citer le Groupe mondial sur la migration. Il s'agissait d'un groupe interorganisations, actuellement présidé par la CNUCED, dont le but était d'assurer un encadrement plus cohérent et plus fort pour améliorer l'efficacité globale des Nations Unies et des mesures politiques et opérationnelles prises par la communauté internationale, compte tenu des possibilités et des défis que représentaient les migrations.

Mme Mashayekhi a également expliqué que l'activité de la CNUCED en matière de migrations avait été mise en évidence dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord d'Accra d'avril 2008. L'Accord d'Accra chargeait la CNUCED, et d'autres organisations, de mener des travaux de recherche et d'analyse sur les avantages potentiels et les possibilités découlant des relations en matière de commerce, d'investissement et de développement entre les pays d'origine des migrants et les communautés à l'étranger, et d'étudier la contribution potentielle au développement des envois de fonds des migrants, en tenant compte du caractère privé de ces fonds.

(e) Un appel en faveur de la coordination

M. Pauwelyn a déduit des propos de M. Ghosh qu'il semblait y avoir un manque de coordination entre les différentes organisations internationales actives dans le domaine des migrations. Il a ajouté que le problème de la fragmentation réglementaire pouvait être lié à celui de la fragmentation institutionnelle, s'agissant des migrations. Il a demandé aux experts d'aborder ces points.

Mme Mashayekhi était d'accord avec le modérateur sur la fragmentation des cadres politiques et réglementaires relatifs aux migrations. Elle a souligné qu'une coopération internationale était nécessaire à la fois pour accroître la libéralisation et pour en répartir les bienfaits entre les pays. S'agissant du rôle de l'OMC dans la libéralisation des flux migratoires, elle s'est dite plus optimiste que M. Ghosh. Elle a rappelé que les arbitrages entre les intérêts des pays développés et ceux des pays en développement pouvaient amener les gouvernements à s'engager en faveur d'une plus grande libéralisation. Par ailleurs, elle a reconnu que certains pays en développement attendaient énormément des engagements relatifs au mode 4 de l'AGCS. Elle regrettait que le manque de clarté du champ d'application de l'AGCS, en particulier eu égard à la définition des fournisseurs de services étrangers, ait permis certaines interprétations restrictives qui réduisaient de fait les avantages potentiels pour les pays en développement. En tout état de cause, comme les questions migratoires étaient des questions sensibles et complexes, et bien qu'elle soit convaincue de l'utilité de l'OMC, Mme Mashayekhi a dit qu'il lui semblait peu probable que les seules négociations concernant l'AGCS aboutissent à une libéralisation significative, ce qui rendait la coordination d'autant plus nécessaire. Elle a cité, comme exemples de coopération, les accords bilatéraux sur les mouvements de travailleurs, tels que l'accord entre l'Espagne et l'Équateur, qui proposaient une approche globale pour profiter des avantages pour le développement de la migration circulaire. En vertu de cet accord, le pays d'origine et le pays d'accueil coopèrent étroitement à tous les stades du processus de migration, notamment pour: i) déterminer le type de migrants nécessaires dans le pays d'accueil; ii) sélectionner les migrants qui bénéficieraient du programme (par exemple en évaluant les qualifications requises); iii) aider les migrants pendant et après leur séjour à l'étranger (par exemple en assurant le respect du droit du travail et des conditions sociales); et iv) les réinsérer dans leur pays d'origine à leur retour. Mme Mashayekhi a également expliqué que de nombreux accords bilatéraux contenaient des dispositions importantes sur le codéveloppement, aux termes desquelles les pays d'accueil contribuaient au développement des pays d'origine. Elle a cité, à titre d'exemples, l'investissement et l'assistance technique dans le pays d'origine, notamment le microcrédit et d'autres initiatives visant à financer des activités productives. Enfin, elle a signalé que la question de la reconnaissance des qualifications, y compris par la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle, était un autre domaine où la coordination était importante.

M. Vincent Chetail a comparé le droit international des migrations à un puzzle géant dont les pièces étaient éparpillées. D'après lui, c'était comme si la population était divisée en



plusieurs catégories, «travailleurs», «réfugiés», «fournisseurs de services», et ainsi de suite. Il a souligné que des régimes spéciaux s'appliquaient aux réfugiés et aux travailleurs migrants, et que ces règles étaient déficientes à deux égards: manque d'universalité et manque d'efficacité. M. Chetail était d'accord avec Mme Mashayekhi sur le rôle potentiel de l'OMC dans la libéralisation en matière de migrations économiques. Il était par ailleurs favorable à une approche de la libéralisation fondée sur les droits. À cet égard, il a souligné combien il importait d'élargir le processus de ratification de la Convention des Nations Unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et de leur famille. Il fallait trouver le juste milieu entre la libéralisation et la protection des droits des travailleurs.

M. Bimal Ghosh a estimé que la multiplicité des organisations qui s'occupaient des questions migratoires et le manque de coopération entre elles étaient certes un obstacle, mais cela n'était pas le problème central. Pour lui, il s'agissait plutôt d'une question politique que d'un problème de gestion ou de coordination administrative. Il regrettait donc plus l'absence de chef de file pour lancer, de concert avec les acteurs, une initiative politique tournée vers l'avenir, que le manque de coordination horizontale entre les organisations existantes.

(f) Un exercice d'imagination institutionnelle: la voie à suivre

Le modérateur a dit que les experts semblaient avoir identifié des possibilités de libéraliser davantage les migrations économiques, mais ces possibilités pouvaient rester inexploitées pour diverses raisons, comme l'avaient montré les intervenants. D'après M. Pauwelyn, il restait une question cruciale: si l'on était convaincu que la libéralisation des migrations pouvait améliorer le bien-être, comment pouvait-on réaliser ce potentiel? Comment tirer parti des retombées potentielles des migrations économiques, compte tenu des obstacles mis en évidence par les experts? Comment résoudre les problèmes de coordination? Une nouvelle organisation internationale était-elle nécessaire? Le modérateur a demandé aux experts de tenter de répondre à ces questions.

Pour M. Chetail, on pouvait s'attendre, au mieux, à une libéralisation progressive des migrations et au renforcement graduel de la protection des travailleurs migrants. À court terme, il a proposé d'adopter, dans un premier temps, des règles de droit souples, un pas vers l'élaboration éventuelle de disciplines tenant compte du fait qu'aucune avancée majeure n'était probable à brève échéance. S'agissant du contenu, M. Chetail a souligné la nécessité d'avoir une vision globale. Il a mis en garde contre le risque de remplacer la protection des travailleurs par une «libéralisation pure». Tout en reconnaissant le rôle important des négociations commerciales – et, partant, de l'OMC – pour l'avenir des migrations internationales, il a mis en garde contre les formules magiques. En conclusion, il a dit que «l'impôt Bhagwati» méritait réflexion, dans la mesure où il permettait de trouver un équilibre entre les intérêts des pays d'émigration et ceux des pays d'immigration et où il ne restreignait pas indûment les droits des migrants.

Mme Mashayekhi pensait, comme M. Chetail, qu'une approche équilibrée était nécessaire. La création d'une nouvelle organisation internationale pouvait être envisagée à long terme mais, pour le moment, il n'y avait pas de place ni de volonté politique pour un tel projet. Elle a cependant souligné que de nombreux arbitrages étaient possibles dès à présent en termes d'intérêts économiques. Les pays en développement pourraient en effet être intéressés par une augmentation des envois de fonds et les pays développés par l'entrée de travailleurs en plus grand nombre pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre. En outre, les réformes et les législations nationales allaient vers une ouverture accrue des pays développés, notamment en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Canada. La dimension Sud-Sud croissante des migrations économiques, conjuguée à l'augmentation des flux Nord-Sud, était un autre aspect crucial. En ce sens, Mme Mashayekhi a dit qu'elle s'attendait progressivement à plus de libéralisation. Toutefois, comme elle l'avait dit précédemment, les migrations étaient une question sensible. Les pays développés restaient peu enclins à prendre des engagements contraignants en matière de libéralisation au niveau multilatéral. Cela signifiait que la libéralisation progressive serait fondée sur des accords bilatéraux et régionaux. Selon elle, une libéralisation de large portée sous l'égide de l'OMC ne serait pas réaliste à court terme. Elle a suggéré que, pour surmonter ou atténuer la résistance actuelle à des engagements relatifs au mode 4, divers mécanismes pouvaient être créés, par exemple un mécanisme de sauvegarde spéciale pour le mouvement des personnes. Un tel mécanisme pourrait ménager aux pays d'accueil une certaine flexibilité pour limiter temporairement les engagements relatifs au mode 4. Une autre option pourrait être de prendre des engagements plus importants, sous réserve de flexibilité après une période déterminée, au cas où ils causeraient des problèmes économiques, ce qui inciterait les pays à accepter une libéralisation plus poussée tout en garantissant une certaine marge de manœuvre.

M. Trachtman a évoqué plusieurs éléments qui pourraient être envisagés pour la libéralisation future des migrations économiques. Il a relevé que les accords bilatéraux sur les questions migratoires avaient permis de gérer le mouvement des personnes. Par contre, ces accords ne contenaient généralement pas d'engagements significatifs en matière de libéralisation. L'absence d'engagements spécifiques indiquait aussi qu'il fallait trouver des moyens de rendre la libéralisation plus attractive. À son avis, la réciprocité, instrument que les spécialistes du droit commercial et les négociateurs commerciaux connaissaient bien, pouvait être un facteur incitatif. Après avoir plaidé en faveur des accords réciproques, M. Trachtman a souligné plusieurs points qu'il fallait examiner. À son avis, le traitement NPF était un principe intéressant pour des raisons d'efficacité et d'applicabilité. En outre, comme l'avaient souligné d'autres intervenants, la libéralisation devrait être graduelle: on pourrait peut-être commencer par un accord-cadre et des listes positives avec des engagements par profession. Par ailleurs, il serait utile d'envisager un mécanisme de type sauvegarde, donnant aux pays la possibilité de limiter les migrations dans certains cas. Par ailleurs, une taxe d'immigration pourrait apaiser l'inquiétude



des pays d'accueil quant au coût des immigrants. M. Trachtman a ajouté qu'il était favorable à une interdiction des restrictions à l'émigration et à un droit de retour pour les migrants. Il a critiqué, au nom de la liberté, la préférence de la littérature économique pour les migrations temporaires, plutôt que permanentes. D'après lui, un mécanisme tel que «l'impôt Bhagwati» pourrait compenser le coût, pour le pays d'émigration, de la formation et de l'éducation des travailleurs, tout en laissant aux migrants eux-mêmes le soin de décider de leur retour. En conclusion, M. Trachtman a fait valoir que la question de la création d'une nouvelle organisation internationale devait suivre et non précéder la décision d'établir ou non des engagements plus normatifs concernant les migrations économiques.

2. Questions et observations de l'assistance

L'assistance a formulé plusieurs questions et observations constructives, soulignant que la sécurité était un aspect important des migrations économiques et s'inquiétant de l'incidence des considérations de sécurité pour la libéralisation.

M. Ghosh a dit que l'inquiétude de certains participants était justifiée et que la sécurité avait en effet des répercussions. Il a cité les protocoles des Nations Unies de 2004 relatifs au trafic illicite de migrants et à la traite des personnes pour montrer que les pays étaient plus prompts à prendre des sanctions ou des mesures de sécurité qu'à libéraliser. Compte tenu de cette réalité, il fallait étudier la possibilité d'une réciprocité entre les pays liée à la sécurité pour faciliter la négociation sur une libéralisation accrue.

M. Trachtman, pour sa part, a dit que d'éventuels accords sur la libéralisation des migrations économiques contiendraient vraisemblablement des exceptions liées à la sécurité. Il ne pensait pourtant pas que l'existence de telles exceptions freinerait nécessairement le processus de libéralisation. Il a mentionné à cet égard le recours relativement rare aux exceptions concernant la sécurité prévues dans le GATT et l'AGCS.

Enfin, Mme Mashayekhi a rappelé que les questions de sécurité pouvaient être traitées dans le cadre d'accords bilatéraux et de la coopération bilatérale.

Certains membres de l'assistance se sont inquiétés du fait que les migrations économiques pouvaient tirer les salaires vers le bas, ce qui affecterait surtout la population locale qui avait le moins de possibilités de s'exprimer dans le processus politique.

Mme Mashayekhi a dit qu'il ne fallait pas considérer les migrations économiques comme une panacée. Tout en reconnaissant que les gains pouvaient être importants, l'objectif primordial devrait être le développement des pays d'origine. La perception parfois négative des immigrants dans les pays

de destination tenait, entre autres facteurs, au caractère essentiellement illicite des migrations. Il fallait donc mettre un terme à l'exploitation des migrants par les employeurs qui s'en servaient pour accroître leurs profits. Selon elle, cela s'est traduit par des pressions à la baisse sur les salaires, au détriment des migrants et des travailleurs locaux.

M. Ghosh a décrit deux scénarios successifs. Il a dit que, dans les dix à 15 prochaines années, les pays seraient forcés de se mettre d'accord sur un cadre commun pour limiter le déséquilibre actuel entre la pression croissante à l'émigration et les possibilités de plus en plus réduites d'entrée légale, même si les tensions persisteraient, au moins pendant les premières années. Après cette période de dix à 15 ans, le scénario changerait progressivement, les flux migratoires se stabilisant dans le monde en raison de la convergence de deux facteurs majeurs: i) l'amélioration de la situation économique et sociale, y compris l'augmentation des salaires et des revenus dans de nombreux pays en développement (mais pas dans tous), notamment en Chine, en Inde, au Mexique et aux Philippines; et ii) l'ajustement progressif de la démographie, des systèmes de sécurité sociale et des modes de vie dans les pays riches. Ainsi, dans une grande partie du monde, la situation pourrait être analogue à celle qui prévaut aujourd'hui dans les pays de l'OCDE ou même au sein de l'UE.

3. Conclusions et voie à suivre

Le débat a montré les avantages potentiels des migrations économiques. Il a souligné certaines des raisons pour lesquelles on ne voit pas plus de libéralisation au niveau multilatéral, malgré ces avantages potentiels. D'après les experts, la libéralisation était pour l'instant progressive et essentiellement ciblée sur des secteurs et catégories de migrants spécifiques, dans le cadre d'accords bilatéraux et régionaux. Tous les experts étaient néanmoins d'avis que la situation pouvait évoluer dans l'avenir, conformément à un ensemble de règles et principes harmonisés au niveau multilatéral.

Les intervenants ont reconnu, avec plus ou moins d'optimisme, que l'OMC avait un rôle à jouer dans l'avenir du droit international des migrations économiques. De manière générale, ils ont prévenu qu'il ne fallait pas considérer les migrants exclusivement comme des «fournisseurs de services» ou des «travailleurs» et ont appelé à adopter des politiques migratoires globales tenant compte des autres dimensions humaines des migrations. Par ailleurs, les experts se sont accordés pour dire que la réciprocité entre les secteurs de services, et plus généralement la réciprocité dans les négociations à l'OMC, était très utile pour faciliter la libéralisation multilatérale. Pour que la réciprocité puisse jouer pleinement son rôle, les intervenants ont suggéré plusieurs stratégies afin de rendre la libéralisation plus attractive pour les pays d'accueil et d'origine dans le cadre des négociations à l'OMC.

E.

Rôle futur et interactions des principaux acteurs et parties prenantes en vue de parvenir au libre-échange dans le cadre de l'OMC



Modérateur

M. Kwame Owino – Institute of Economic Affairs (IEA), Kenya

Intervenants

Mme Miriam W. O. Omolo – Responsable du programme d'information commerciale, IEA, Kenya

Mme Viviana Munoz Tellez – Responsable du programme Information et accès aux connaissances, Centre Sud, Genève, Suisse

M. Atul Kaushik – Directeur, Centre de ressources CUTS de Genève, Genève

Débat organisé par

IEA

Rapport rédigé par

IEA

Judi 25 septembre 2008 – 11h.15-13h.15



Résumé

Le libre-échange est l'absence d'obstacles à la circulation des biens et des services entre les pays. Le libre-échange au niveau mondial a fait l'objet de divers débats depuis la création des institutions de Bretton Woods, du GATT et de l'OMC. L'OMC est le cadre dans lequel le libre-échange peut être réalisé, plusieurs acteurs œuvrant en sa faveur, aux niveaux international et national, en vue d'améliorer globalement le bien-être mondial. Ce processus s'est heurté à de nombreux obstacles et à de nombreuses difficultés. Au cours de cette séance, un exposé a présenté les principaux acteurs et parties prenantes du système commercial multilatéral. Des comparaisons ont été faites au sujet de la nature des interactions entre les acteurs publics et non publics dans un contexte où l'élaboration de la politique commerciale a été institutionnalisée, par rapport à un cadre moins réglementé et plus souple. Les discussions ont ensuite porté sur les enjeux du libre-échange dans le cadre actuel de l'OMC et sur les possibilités qui en découlent pour les échanges commerciaux futurs.

1. Exposés des experts

M. Kwame Owino, Coordonnateur des programmes, Institute of Economic Affairs, a animé la session. Il a expliqué le rôle de l'IEA, un laboratoire d'idées sur les politiques publiques, axé sur la recherche et l'analyse en vue de faciliter le dialogue, au Kenya et ailleurs. L'IEA avait pour but de garantir la participation des acteurs non publics à l'élaboration des politiques publiques. L'intervenant a noté que l'OMC était une organisation unique qui rassemblait une multitude d'acteurs ayant une influence directe ou indirecte sur ses activités, son programme et ses résultats. Certains craignaient que trop de voix ne se fassent entendre à l'OMC, ce qui risquait de compromettre l'objectif premier de l'Organisation, qui était d'établir des règles régissant le commerce multilatéral. Par ailleurs, vu l'état actuel des négociations de Doha, il faudrait un travail de réflexion intense si l'on voulait parvenir à un résultat positif.

(a) Miriam W. O. Omolo, Responsable du programme d'information commerciale, Institute of Economic Affairs

Mme Miriam W. O. Omolo a fait un exposé en s'appuyant sur un document intitulé «Rôle futur et interaction des principaux acteurs et parties prenantes en vue de parvenir au libre-échange dans le cadre de l'OMC». Dans son exposé, elle a identifié les principales parties prenantes du système commercial multilatéral en précisant leurs différents rôles respectifs dans la marche vers le libre-échange. Le but en était d'établir des liens et de repérer les doubles emplois pour déterminer comment ces acteurs pourront interagir dans l'avenir. L'intervenante a expliqué que beaucoup d'autres facteurs influent sur la libéralisation des échanges mais que la littérature sur le sujet examinait rarement le rôle des acteurs du système multilatéral et leur influence sur la libéralisation du commerce.

Pour commencer, l'intervenante a dit que le libre-échange était une priorité pour de nombreux pays et avait fait l'objet de

nombreux débats. L'OMC avait été au centre de l'attention car c'était le cadre dans lequel le libre-échange devait être réalisé. On pouvait reconnaître que le libre-échange semblait hors d'atteinte et plusieurs questions se posaient quant à savoir pourquoi. Était-ce tout d'abord parce que la notion de «développement» n'avait pas été définie? Pouvait-on attribuer ces difficultés à un décalage entre la substance des négociations et la notion de «développement»? Les processus de négociation et les principaux acteurs et parties prenantes faisaient-ils obstacle au libre-échange?

Mme Omolo a présenté un aperçu de l'histoire du libre-échange: les physiocrates croyaient en l'existence d'un ordre naturel, indépendant de toute loi d'origine humaine, source d'harmonie et de développement de la condition humaine. Ils mettaient l'accent sur les droits individuels et pensaient que toute personne sachant où était son intérêt agirait en conséquence. Ils ont donc élaboré le principe du «laissez-faire, laissez-passer», laissant à chacun la liberté de poursuivre ses objectifs. Les physiocrates pensaient que la terre était le seul secteur productif de l'économie et la seule source d'excédent net. Les principaux tenants de cette doctrine étaient, entre autres, François Quesnay, Victor Riquetti, le marquis de Mirabeau, Jacques Claude Marie Vincent, le marquis de Gournay et Anne Robert Jacques Turgot. Les économistes classiques, sous la houlette d'Adam Smith, avaient été les premiers à proposer un schéma cohérent pour comprendre le libre-échange. Si une marchandise était produite à moindre coût à l'étranger, mieux valait l'importer. Les économistes classiques avaient d'abord défendu le libre-échange en fonction de l'avantage absolu. Mais David Ricardo avait critiqué la notion de l'échange basée sur les coûts absolus car certains pays n'étaient pas **les plus efficaces** en tout et ne pouvaient donc pas participer au commerce mondial. Ricardo a avancé la théorie de l'avantage comparatif, faisant valoir que, quelle que soit l'efficacité absolue, chaque pays, compte tenu des différences de dotation en facteurs tels que la main-d'œuvre, le capital, les ressources naturelles ou la technologie, était **comparativement** meilleur à produire **quelque chose**. Les termes de l'échange entre les pays étaient définis par les différences relatives dans les ressources, et non par les différences absolues, et de ce fait, le commerce international encourageait l'échange de marchandises produites au moindre coût d'opportunité et entraînerait des gains de bien-être.

Les économistes néoclassiques avaient fait progresser la théorie du libre-échange en formulant quatre conclusions qui avaient façonné le commerce international à ce jour.

1. Le libre-échange de produits finis entre deux pays entraîne une égalisation de la rémunération des facteurs de production entre eux.
2. Une augmentation du prix d'un produit final accroît la rémunération des facteurs utilisés de manière intensive dans sa production.
3. Une augmentation de l'offre de facteurs de production entraîne un accroissement de la production du produit final qui utilise ces facteurs de manière intensive.



4. Les pays exportent les produits et les services qui utilisent de manière intensive les facteurs de production abondants.

Le GATT et l'OMC étaient fondés sur la théorie néoclassique du commerce international qui suppose que tous les pays tirent des gains du commerce et que, plus le commerce est important, plus les gains sont élevés.

Plusieurs organisations s'occupent de commerce international, les principales étant l'OMC, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED). L'OMC, qui est le plus grand bloc commercial du monde, constitue le fondement juridique et institutionnel du système commercial multilatéral. Son fonctionnement repose sur cinq principes fondamentaux : la non-discrimination, la réciprocité, le respect des engagements, la transparence et l'existence de soupapes de sécurité. L'article III de l'Accord sur l'OMC énonce les fonctions de l'Organisation.

La Banque mondiale, aussi appelée Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), a été créée pour financer la reconstruction des économies dévastées par la Seconde Guerre mondiale. La fonction première de la BIRD était de prêter, d'effectuer des recherches sur le développement et de fournir une aide au développement. La politique commerciale et la libéralisation du commerce étaient un domaine essentiel pour la Banque mondiale dans les années 80, pendant la période des prêts à l'ajustement structurel. La priorité de la Banque était d'aider les pays à remédier aux insuffisances de leur infrastructure pour promouvoir la croissance économique. Mais en 1982, l'économiste principal de la Banque a réorienté la réflexion en mettant l'accent sur le rôle des marchés dans le processus de croissance économique.

Le FMI est l'organisation multilatérale qui administre le système monétaire international ; il s'intéresse principalement aux cadres macro-économiques et aux déséquilibres de la balance des paiements.

Enfin, la CNUCED s'intéresse à la place des pays en développement dans le commerce international. Les pays en développement ont demandé l'organisation d'une conférence pour recenser les problèmes et proposer des actions internationales spécifiquement axées sur ces derniers. La CNUCED a été créée en 1964 dans le but de faciliter l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale en tenant compte de leurs besoins de développement.

Mme Omolo a parlé de trois facteurs pouvant servir à déterminer l'efficacité d'une organisation, tirés de l'article de Vines intitulé « *The WTO in Relation to the Fund and the Bank: Competencies, Agendas and Linkages* ». Ces trois facteurs sont les suivants :

1. compétences en matière de recherche et de conseil sur les politiques permettant à une institution d'effectuer des recherches et de donner des orientations tout en dispensant des conseils sur les politiques et en veillant à ce qu'ils soient mis en application ;
2. capacité de surveiller l'application des solutions convenues et de les faire appliquer, en cas de besoin ;
3. ressources adéquates pour s'acquitter de son mandat.

À partir des critères susmentionnés, Mme Omolo a dit que l'OMC pouvait être considérée comme une organisation efficace étant donné qu'elle avait un mandat clairement défini et les moyens de faire respecter les engagements. Mais elle n'avait pas d'autorité intellectuelle. Les ressources de l'OMC restent problématiques car les capitaux et les missions permanentes à Genève ne sont pas à même de lui apporter le soutien nécessaire pour assurer son fonctionnement au quotidien.

La Banque mondiale, quant à elle, lorsqu'elle a réorienté son attention vers les marchés en tant que piliers du libre-échange, a augmenté ses ressources à la fois financières et humaines pour étudier les conséquences d'une libéralisation unilatérale et non discriminatoire du commerce. En conséquence, entre 1988 et 1996, elle a produit environ 300 articles sur l'économie internationale ou les politiques commerciales. Elle a donc donné une impulsion intellectuelle à la recherche sur les politiques commerciales.

Le FMI joue un rôle bien défini concernant les politiques macro-économiques des pays membres mais il n'a pas de rôle précis dans le domaine du libre-échange. Du point de vue macro-économique, il effectue des recherches (analyse macro-économique) et propose à ses membres des prescriptions sur les politiques à suivre. Il jouit donc d'une autorité intellectuelle. En outre, le FMI donne des conseils aux pays membres sur les mesures à prendre en matière de politique macro-économique. Ses prêts sont assortis de conditions que les pays devaient respecter, sous peine de sanctions. De ce point de vue, le FMI peut être considéré comme une organisation efficace. Mais en matière de libre-échange, il n'a pas de mandat précis, même si les politiques macro-économiques adoptées ont souvent pour effet secondaire de libéraliser le commerce.

Enfin, la CNUCED a un mandat bien défini et a pu influencer sur plusieurs questions d'ordre commercial concernant les pays en développement. Elle dispose de capacités de recherche et de moyens très importants pour les négociations en cours dans le cadre du Programme de Doha pour le développement. Mais elle n'est pas à même de préconiser la mise en œuvre de telle ou telle politique, ni d'en assurer le suivi et/ou d'imposer des sanctions. En effet, en tant qu'organisation intergouvernementale, la CNUCED dépend du financement des gouvernements membres ; elle doit donc veiller à ne pas « *mordre la main qui la nourrit* », et elle a du



mal à mobiliser des ressources lorsqu'un grand projet doit être entrepris.

i) Le rôle des acteurs publics

Les acteurs publics, à savoir les gouvernements et leurs institutions, sont au cœur du processus d'élaboration des politiques commerciales. La structuration différente de ce processus au sein des États Membres de l'OMC influe sur la vitesse à laquelle des accords sont conclus à l'OMC.

Aux États-Unis, par exemple, la Constitution confère au Président et au Congrès le pouvoir d'élaborer la politique commerciale et de négocier les accords commerciaux. L'élaboration de la politique commerciale se fait à différents niveaux de l'administration et des instances non gouvernementales, y compris le processus de consultation du pouvoir exécutif, le processus de consultation du Congrès et le comité consultatif officiel. Le *pouvoir exécutif* comprend 18 organismes fédéraux, statutairement coordonnés par le Bureau du représentant des États-Unis pour le commerce, qui relève du Bureau du Président. Les consultations avec les parties prenantes se déroulent au niveau du comité consultatif officiel. Dans un tel système, l'élaboration de la politique commerciale est institutionnalisée et le gouvernement peut être tenu de rendre des comptes.

Au Kenya, le processus d'élaboration de la politique commerciale n'est pas inscrit dans la Constitution. Le Ministère du commerce dirige les négociations en collaboration avec d'autres ministères. Les parties prenantes disposent d'une instance de consultation au sein du Ministère du commerce mais ces consultations ne sont pas structurées et ont lieu «en fonction des besoins». Le Ministre de la justice fournit des avis juridiques sur les accords et traités commerciaux bilatéraux, régionaux et internationaux ainsi que sur les négociations commerciales. Une fois les accords commerciaux conclus, le Cabinet du Ministre de la justice est chargé de la rédaction et de la publication des projets de loi à soumettre au Parlement pour examen. Le Parlement peut adopter ou rejeter les projets de loi qui lui sont soumis. La difficulté dans ce cas tient à ce qu'il n'y a pas de mécanisme permettant de s'assurer que l'équipe de négociation ne signe que des accords conformes à l'intérêt national. En outre, les projets de loi relatifs au commerce suscitent souvent l'intervention de groupes d'intérêts.

Dans les cas où le processus d'élaboration de la politique commerciale n'est pas institutionnalisé, les intérêts politiques risquent de passer avant l'intérêt national. En outre, il est difficile de tirer parti des possibilités de développement offertes par les accords internationaux en raison du manque de transparence et du risque que les groupes d'intérêts prennent le dessus.

ii) Le rôle des acteurs non publics

Les acteurs non publics représentent une catégorie importante de parties prenantes participant à l'élaboration de la politique commerciale. Ils comprennent, d'une part, la «société civile» et, d'autre part, le «secteur privé». La participation de la société civile peut être divisée en trois catégories. La première

est la participation de fond, dans les cas où le processus de consultation a été institutionnalisé et est devenu permanent. Elle permet d'aborder des questions détaillées, allant du niveau national au niveau local, où tous les acteurs sont consultés, d'où le caractère inclusif du processus. La deuxième catégorie, la participation adjectivale, ne couvre pas un champ très vaste. Dans ce cas, les opinions des acteurs consultés n'aident pas à élaborer les positions de négociation. La troisième est la participation sporadique, qui n'a lieu que dans les cas où les négociateurs jugent utile de consulter les acteurs.

Dans des pays comme le Kenya, le Mexique et l'Uruguay, la participation des acteurs non publics reste adjectivale ou sporadique. Dans la plupart des pays en développement, il n'existe pas de structure formelle permettant une interaction entre les pouvoirs publics et le secteur privé au cours du processus d'élaboration de la politique commerciale; mais il existe de solides associations sectorielles qui ont généralement des représentants pour défendre leurs intérêts.

iii) Difficultés rencontrées par les acteurs et les parties prenantes dans la réalisation du libre-échange

Le libre-échange est resté hors d'atteinte pour de nombreux acteurs et parties prenantes pour diverses raisons:

- i) La notion de développement n'ayant jamais été définie, les négociations n'ont pas permis de faire en sorte que les accords conclus soient axés sur le développement.
- ii) Le véritable degré d'efficacité d'une institution n'est pas facile à mesurer car une organisation peut être efficace dans un domaine et inefficace dans un autre. Par exemple, l'OMC est jugée efficace dans la mesure où elle peut faire respecter les accords conclus. Mais, en termes de ressources, l'OMC dispose de peu de fonds par rapport à d'autres organisations internationales et de plus, les missions permanentes à Genève qui sont à l'origine d'une partie de ses ressources sont elles-mêmes confrontées à des problèmes de financement et de personnel. Michalopoulos¹ (1998) a montré qu'en 1997, 74 pour cent des Membres (alors au nombre de 131) étaient des pays en développement, 64 pays seulement avaient une représentation permanente à Genève et 26 autres étaient représentés par des missions des ambassades situées ailleurs en Europe. L'effectif moyen de la mission d'un pays en développement était de 3,7 personnes, contre 6,7 personnes pour les pays développés pendant la même période. La CNUCED jouit d'une grande autorité intellectuelle mais elle ne peut pas faire respecter ses recommandations par les pays qui la financent.

¹ Michalopoulos C. (1998), *Developing Countries Participation in the World Trade Organization*, document de travail de recherche sur les politiques n° 1906 de la Banque mondiale.



- iii) Dans la plupart des pays en développement et des pays les moins avancés, le processus d'élaboration de la politique commerciale n'est pas institutionnalisé, de sorte qu'il n'a pas été possible d'internaliser les accords commerciaux internationaux pour en tirer des avantages.
- iv) Les acteurs non publics sont restés indifférents au processus de négociation. Le secteur privé, en particulier, n'a pas joué un rôle de premier plan dans la conduite du programme de négociation alors que la facilitation des échanges le concerne directement.
- v) La capacité de comprendre pleinement les questions en cours de négociation reste un problème pour les acteurs publics et non publics.
- vi) La plupart des ministères et organismes gouvernementaux n'ont pas coordonné efficacement les activités liées au processus de formulation de la politique commerciale.

La possibilité pour les principaux acteurs et parties prenantes d'atteindre le libre-échange passe par la mise en place d'un cadre de collaboration intégré permettant aux organisations internationales de tirer parti de leurs points forts dans le but de réaliser le libre-échange. L'OMC est la principale organisation qui examine les questions se rapportant à la libéralisation des échanges. D'autres organisations comme la Banque mondiale, le FMI, l'ONUDI, la FAO et la CNUCED peuvent examiner leur rôle et voir comment elles peuvent se compléter pour parvenir au libre-échange. L'OMC a pour objectif de veiller à ce que les pays respectent les règles commerciales convenues, tandis que la CNUCED cherche à assurer l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale d'une manière compatible avec leur développement. L'OMC et la CNUCED peuvent collaborer pour parvenir à un libre-échange axé sur le développement. L'impasse des négociations est un signe de la faiblesse des liens existants entre l'OMC et la CNUCED : l'OMC n'accepte pas vraiment le rôle de développement préconisé par la CNUCED. L'agriculture est le pilier de l'économie de plusieurs pays développés et en développement et la FAO pouvait collaborer étroitement avec l'OMC dans ce domaine. S'agissant des produits industriels, l'OMC pourrait travailler en relation étroite avec l'ONUDI, et une organisation pertinente pourrait aussi être trouvée pour s'occuper des services. La question importante est celle de l'efficacité des organismes des Nations Unies en termes de ressources, de moyens d'exécution et de crédibilité ; mais le contexte dans lequel un cadre intégré peut être mis en place devrait être actuellement débattu à l'OMC.

Les institutions de Bretton Woods ne sont pas exclues du processus de libéralisation du commerce. À l'origine, la Banque mondiale avait pour fonction de financer la reconstruction économique après la guerre. Son rôle a évolué avec le temps mais il reste pertinent. La Banque doit surtout

se demander quel est l'impact des Accords de l'OMC sur le développement et comment elle peut aider à financer les mesures requises pour y faire face. En répondant à cette question, la Banque conservera sa pertinence au sein du système multilatéral actuel. Une grande préoccupation est que la Banque préconise des politiques néoclassiques pour les économies tournées vers le marché ; cette approche a peu de chances de marcher dans tous les cas car le développement suppose à la fois des interventions de l'État et des activités axées sur les marchés. La Banque est une institution efficace dans la mesure où elle est présente dans les pays et dispose des ressources pour exécuter son mandat, elle a une autorité intellectuelle et, chose importante, elle peut faire respecter les règles au moyen de sanctions. Le FMI, par contre, risque de ne plus être pertinent s'il ne se réinvente pas pour s'intégrer dans le système commercial multilatéral.

L'institutionnalisation du processus de formulation de la politique commerciale est l'un des moyens d'assurer une bonne coordination entre les activités des ministères et des organismes gouvernementaux et des consultations efficaces avec les acteurs non publics.

(b) Viviana Munoz Tellez, Responsable du programme Information et accès aux connaissances, Centre Sud, Genève, Suisse

Observations formulées sur l'exposé de Mme Omolo

Mme Munoz Tellez a fait part de ses observations et de ses vues sur l'exposé de Mme Omolo. À son avis, la polémique sur la relation entre le libre-échange et le développement reste vive mais on comprend mieux que le libre-échange a un grand impact sur le développement et que le développement est global et ne se limite pas aux aspects économiques.

Après l'exposé, Mme Munoz Tellez a dit que le libre-échange avait été défini comme un abaissement des obstacles au commerce pour accroître le commerce mondial en vue d'améliorer le bien-être global. Le libre-échange devrait donc contribuer au développement général, mais le Programme de Doha pour le développement était dans une impasse parce qu'il n'avait pas été possible de se mettre d'accord sur la définition du développement. Il fallait aussi se demander si la théorie néoclassique, qui régit le fonctionnement de l'OMC, restait valable dans la mesure où la plupart des pays n'avaient pas tiré d'avantages tangibles du commerce. À l'heure actuelle, les pays à faible revenu n'avaient pas trouvé leur place au sein de l'économie mondiale et les segments les plus démunis de la population mondiale n'avaient pas bénéficié de la libéralisation des échanges internationaux. Le cadre commercial actuel était-il propre à une croissance soutenue ?

Les différents acteurs jouent des rôles différents au sein du système commercial multilatéral. La question de la cohérence et de la coordination est importante pour que le libre-échange favorise le développement. Il faut mettre en



place un cadre intégré au sein duquel l'OMC a des relations de travail clairement définies avec d'autres organisations telles que la CNUCED, la Banque mondiale, l'ONUDI et la FAO. Les organisations intergouvernementales devraient prendre une part active aux travaux des divers comités de l'OMC compte tenu de leurs compétences. Par exemple, la Convention sur la diversité biologique, qui est compétente dans le domaine des ressources biologiques, n'a pas encore obtenu le statut d'observateur auprès du Conseil des ADPIC. De ce fait, lorsque les questions relatives à la biodiversité sont examinées, les avis des experts de la CDB ne sont pas pris en compte.

L'assistance technique est un domaine clé dans lequel l'OMC, les autres organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales devraient améliorer leur coordination. L'assistance technique devrait être plus responsable en ce sens que les organisations devraient être obligées de rendre compte de l'assistance technique qu'elles fournissent. La plupart des organisations ont tendance à fournir le même type d'assistance technique aux mêmes pays, sans grande coordination. Par exemple, l'OMPI et l'OMC peuvent fournir une assistance technique à un pays sans se consulter sur la manière de coordonner leurs activités pour en accroître l'effet. Par contre, le Centre du commerce international (CCI), la CNUCED, l'OMC et le PNUD ont élaboré un cadre intégré pour aider les pays à faible revenu à s'intégrer dans l'économie mondiale. Il est important d'examiner ce cadre et de voir comment un tel cadre pourrait être adopté pour améliorer la coordination avec les autres organismes intergouvernementaux et avec les organisations non gouvernementales souhaitant faire en sorte que tous les pays participent pleinement au commerce mondial. L'objectif devrait être de veiller à ce que tous les acteurs profitent du commerce mondial et, s'il y a des perdants, de prévoir des mécanismes pour limiter les pertes.

Le processus national d'élaboration de la politique commerciale devrait être renforcé et institutionnalisé pour s'assurer que les parties prenantes font entendre leurs voix car c'est au niveau national que leurs vues peuvent être prises en compte dans la position du pays.

(c) Atul Kaushik, Directeur, Consumer Unity Trust (CUTS) – Centre de ressources, Genève, Suisse

M. Atul Kaushik a dit qu'il y avait peu d'études sur le rôle des parties prenantes dans la réalisation du libre-échange. Il est important d'étudier le rôle spécifique des différents acteurs et parties prenantes pour déterminer dans quelle mesure leurs rôles sont complémentaires ou contradictoires. Toutefois, l'interaction des principaux acteurs et parties prenantes n'est qu'un aspect qui influe sur le libre-échange. Il est important de dire clairement que le commerce est une composante du développement et non une fin en soi. Les différentes parties prenantes ont un rôle différent à jouer dans le développement durable, notamment dans les domaines de la sécurité alimentaire, des services financiers, de la pauvreté et de la faim, des droits de l'homme et des objectifs du Millénaire pour le développement. Ces rôles n'ont pas été pris en considération dans le cadre de l'OMC.

Les diverses parties prenantes ne peuvent pas participer efficacement aux travaux de l'OMC parce que, premièrement, l'OMC est un club de gouvernements; ce sont donc les gouvernements qui décident ce qui peut être abordé à l'OMC. Les autres acteurs et parties prenantes ne peuvent se faire entendre à l'OMC que par l'entremise de leur gouvernement. Deuxièmement, les Membres de l'OMC se sont imposé une entrave supplémentaire en concluant un accord selon lequel ils ne peuvent négocier que dans des domaines où ils sont convenus de négocier, par exemple l'Accord sur l'agriculture, l'accès aux marchés dans le cadre du GATT et les indications géographiques au titre des droits de propriété intellectuelle. Pour aborder de nouvelles questions telles que l'offre et la demande de produits alimentaires, le changement climatique, les droits de l'homme ou la participation de l'OMC au processus de développement, les gouvernements Membres doivent engager de nouvelles négociations. Enfin, l'OMC a maintenu la tradition du consensus, dans la lettre et dans l'esprit, et il n'y a eu aucun vote depuis le GATT. L'OMC doit donc s'en tenir à ce qui est convenu. Elle a conclu différents accords avec d'autres organismes tels que l'ONU, la Banque mondiale, la CNUCED et l'OMPI. Il s'agit généralement d'accords de coopération. Ces organisations ne peuvent s'exprimer en dehors du mécanisme de coopération convenu. L'interaction de l'OMC avec ces organisations est limitée au partage d'informations et à la coopération en matière d'assistance technique.

Pour pouvoir participer effectivement, les autres acteurs et parties prenantes doivent tout d'abord prendre part aux processus nationaux et se faire entendre au sein de leur gouvernement qui communique ensuite leurs vues à l'OMC. Les parties prenantes peuvent aussi faire entendre leur voix de l'extérieur de manière à ce que cela se répercute sur les décisions des gouvernements et de l'OMC. Par exemple, des études effectuées par la FAO sur la crise alimentaire actuelle ont alimenté les discussions des gouvernements et ont finalement été prises en compte par l'OMC.

2. Questions et observations de l'assistance

À la suite des exposés et des discussions, plusieurs questions ont été posées par l'assistance.

Un représentant de l'industrie chimique française a demandé comment les petites et moyennes entreprises (PME) pouvaient faire entendre leur voix à l'OMC et tirer réellement parti des résultats obtenus à l'OMC. Tous les intervenants ont répondu à cette question. En résumé, ils ont dit que les déficits de participation des PME ne pouvaient trouver de réponse sur le plan horizontal dans la mesure où la définition d'une PME différerait en fonction du degré de développement. Dans un pays développé comme la France, une PME est définie en fonction du nombre d'employés. Dans un pays en développement comme le Kenya, il y a la catégorie des «micro et petites entreprises». Les PME ou les micro et petites entreprises influent plus ou moins efficacement sur les négociations commerciales en fonction de leur degré d'organisation au niveau national et de la force des



associations qui font pression sur le gouvernement pour que leurs vues soient prises en compte dans la position nationale. Par ailleurs, les PME peuvent bénéficier des négociations à l'OMC s'il existe dans leur pays des processus institutionnalisés de formulation de la politique commerciale garantissant une interaction et des consultations avec le gouvernement sur les questions de fond.

Un participant a demandé quelle était l'utilité réelle de la participation des acteurs non publics aux négociations dans la mesure où ils représentent des intérêts différents et, dans la plupart des cas, antagonistes. En réponse, les experts ont dit que la contribution nette des acteurs non publics avait augmenté depuis la création de l'OMC par rapport à l'époque du GATT. Ces acteurs avaient pu défendre des causes concernant les pauvres et, dans la plupart des cas, les décisions prises avaient été moins dures en raison de l'agitation et du bruit qu'ils avaient suscités. Ils semblaient antagonistes parce qu'ils n'avaient pu se faire entendre au niveau national. Ils intervenaient donc au niveau international en espérant être entendus. À l'OMC, il n'y a pas de séances formelles où les parties prenantes pourraient se faire entendre, de sorte que la plupart des organisations non gouvernementales adoptent pour cela des méthodes plus musclées, comme l'organisation de manifestations.

3. Conclusions et voie à suivre

Les principales conclusions du débat étaient que la notion de développement devrait être plus clairement définie dans le cadre actuel de l'OMC. Il faudrait aussi comprendre clairement que le libre-échange est une composante du développement et que le développement a de multiples dimensions.

Les organisations internationales peuvent apporter une contribution essentielle au libre-échange à travers leur soutien intellectuel et institutionnel. Un cadre intégré au sein duquel les organisations clés fourniraient diverses formes de soutien serait utile pour guider le programme de l'OMC. Le rôle de l'OMC devait être défini par rapport aux autres organismes de développement tels que l'ONUDI, la FAO, la CNUCED et l'OMPI. Les droits de l'homme ne devaient pas être exclus du processus.

Le débat sur le processus d'élaboration de la politique commerciale et les constitutions nationales doit être poursuivi et il faut décider si les accords supranationaux priment sur les constitutions nationales dans le cadre de l'OMC. Ce problème concerne des pays comme les États-Unis et l'UE qui ont ancré leur politique commerciale dans la Constitution, d'où la difficulté de mener des négociations sur des questions comme l'agriculture, qui ont des conséquences importantes pour les pays en développement.

Dans la mesure où les parties prenantes ne peuvent faire entendre leur voix que par l'intermédiaire de leur gouvernement, un processus institutionnalisé de formulation de la politique commerciale nationale garantirait la participation efficace de tous les acteurs, publics ou non. Il est primordial que tous les acteurs veuillent vraiment d'un libre-échange qui influe positivement sur le développement.

La réalisation d'un libre-échange axé sur le développement dans le cadre de l'OMC risque de rester hors d'atteinte tant que le développement, qui comporte de multiples facettes, n'a pas été défini dans le cadre de l'OMC. Les Membres ne sont en effet liés que dans la mesure de ce qu'ils sont convenus de négocier.

F.

Pourquoi les engagements au titre de l'AGCS et les règles de l'AGCS sont-ils essentiels pour accroître le commerce des services dans l'avenir?



Modérateur

M. Pascal Kerneis – Directeur général, Forum européen sur les services (ESF)

Intervenants

M. Hamid Mamdouh – Directeur, Division du commerce des services, Secrétariat de l'OMC

Mme Myriam Van Der Stichele – Chercheur principal, SOMO – Centre de recherche sur les entreprises multinationales

M. Falou Samb – Centre du commerce international

M. Lode Van Den Hende – Avocat, Herbert Smith LLP

Débat organisé par

ESF

Rapport rédigé par

ESF

Jeudi 25 septembre 2008 – 16h.30-18h.30



Résumé

Les services représentent plus de 50 pour cent du PIB dans plus de 85 pour cent des Membres de l'OMC, et plus de 20 pour cent des exportations mondiales. La libéralisation du commerce des services crée de nouvelles possibilités d'exportation, aide à attirer les investissements étrangers, améliore l'accès à des services de classe mondiale et contribue à l'économie locale de tous les Membres de l'OMC.

Le fait de prendre un engagement consolidé dans le cadre des règles de l'OMC nécessite parfois l'adoption d'une nouvelle législation nationale pour réformer un secteur de services et ouvrir le marché intérieur aux fournisseurs de services étrangers. Mais, la plupart du temps, un tel engagement revient simplement à adhérer à une pratique que le pays qui s'engage a déjà intégrée depuis longtemps dans sa réglementation nationale. Il n'a donc pas d'implication politique ni de coût au niveau national mais il peut avoir un impact réel sur la croissance du commerce et de l'investissement dans le secteur des services, dans la mesure où il garantit la sécurité juridique des transactions commerciales et des investissements des entreprises.

Cette séance, qui traitait d'un élément de plus en plus important du commerce futur, a abordé la plupart des sous-thèmes du Forum public de cette année, à savoir:

les défis que doit relever l'OMC en tant qu'organisation pour: réduire les obstacles au commerce des services; assurer la mise en œuvre des listes d'engagements par les Membres de l'OMC; maintenir l'Organe de règlement des différends comme référence (encore incontestée) dans le règlement des différends entre les Membres relatifs à l'interprétation et à l'application correctes des obligations inscrites dans l'AGCS et des engagements connexes relatifs aux services; et confirmer son rôle dans la fourniture d'une assistance technique liée au commerce dans les pays en développement pour les questions relatives au commerce des services;

les défis et les possibilités que présente pour les entreprises de services, le fait d'utiliser les engagements concernant les services pris dans le cadre de l'OMC comme un moyen de protéger leurs investissements et de renforcer leur compétitivité dans les secteurs de services à travers le monde.

M. Pascal Kerneis, Directeur général du Forum européen sur les services, a animé le débat, auquel ont participé une centaine de personnes. Dans son introduction, il a présenté les intervenants et souligné les objectifs de la séance:

- *montrer l'importance que les sociétés de services attachent aux engagements pris au titre de l'AGCS pour assurer la sécurité juridique de leurs investissements, et leur préférence pour les listes d'engagements contractés au niveau mondial dans le cadre de l'OMC plutôt que pour une libéralisation par le biais d'accords de libre-échange régionaux ou bilatéraux;*

- *montrer que les sociétés de services préfèrent des règles multilatérales dans le cadre de l'AGCS, appliquées dans le monde entier à tous les concurrents, à des règles intérieures discriminatoires ou à des régimes bilatéraux divers qui offrent aux concurrents un accès préférentiel aux marchés inéquitable dans une économie mondialisée;*

- *démontrer que les sociétés de services soutiennent un système de règlement des différends multilatéral dans le cadre de l'OMC, qui leur assure une sécurité juridique moyennant une interprétation et une application équitables et transparentes des accords;*

- *examiner en quoi une assistance technique bien conçue en faveur des pays en développement pourrait favoriser une meilleure compréhension des règles de l'AGCS et des engagements pris à son titre et permettre d'attirer des investissements dans les infrastructures de services nécessaires à un développement économique durable dans un avenir proche.*

Le Forum européen sur les services s'est efforcé de réunir un groupe d'experts équilibré pour permettre l'expression de vues divergentes afin de lancer le débat.

1. Exposés des experts

(a) Hamid Mamdouh, Directeur de la Division du commerce des services du Secrétariat de l'OMC

M. Hamid Mamdouh a tout d'abord rappelé à l'auditoire l'importance des services dans l'économie mondiale. Les services représentent environ 60 pour cent des emplois dans le monde, 60 pour cent de l'investissement étranger direct et 20 pour cent des échanges internationaux. Il a rappelé la valeur des engagements contraignants pris dans le cadre de l'OMC, qui signifie que les pays concernés sont tenus de respecter les règles multilatérales, à savoir le texte de l'AGCS, ses annexes, les listes d'engagements, les diverses règles additionnelles telles que les disciplines concernant la réglementation intérieure, etc. Cela ne signifie pas que les pays ne peuvent pas adopter de nouveaux règlements; cela signifie plutôt qu'ils ne peuvent pas adopter de nouvelles lois établissant une discrimination à l'égard des fournisseurs étrangers. Les sociétés de services qui décident d'investir sur un marché donné ont en général des objectifs à long terme. Elles veulent desservir ce marché et recherchent donc une sécurité juridique durable pour leurs investissements. Les engagements au titre de l'AGCS sont l'un des moyens d'assurer cette sécurité.



**(b) Myriam Van Der Stichele, Chercheur principal,
SOMO – Centre de recherche sur les entreprises
multinationales (Représentante des ONG)**

Évoquant tout d'abord la crise financière, l'intervenante a dit qu'elle montrait que le marché libre pouvait être totalement inefficace et que la réglementation et l'intervention des gouvernements restaient nécessaires. De nombreux services ont une importance capitale dans les sociétés actuelles et il importe donc d'examiner les questions ci-après avant de prendre des engagements au titre de l'AGCS :

1. Que signifie réellement prendre des engagements au titre de l'AGCS? Les engagements contractés dans certains secteurs ont des implications politiques importantes et des conséquences pour les entreprises locales car :

i) les gouvernements sont tenus d'appliquer plusieurs règles de l'AGCS (si aucune exemption n'est prévue), par exemple l'article XVI qui interdit d'imposer des limitations (concernant, par exemple, le nombre d'opérations de services et de fournisseurs de services ou la participation de capital étranger), même si, ce faisant, ils laissent entrer des fournisseurs de services étrangers efficaces qui peuvent devenir dominants, aux dépens des entreprises locales;

ii) au cours des négociations bilatérales au titre de l'AGCS sur les demandes et les offres, la capacité de réglementation des gouvernements peut être affaiblie. Certaines des demandes de l'UE exigent l'abrogation de lois ou mesures prudentes pour stimuler le développement de l'économie nationale. Ces règles et ces exigences entraînent une déréglementation et il était très coûteux de faire machine arrière. Dans la mesure où, du fait des pressions de la concurrence internationale, les sociétés de services sont parfois contraintes d'adopter des stratégies risquées, par exemple en matière de financement, les gouvernements doivent examiner de plus près, avant de prendre des engagements, si des gains d'efficacité en découleront et si les règles de l'AGCS affaibliront la réglementation nécessaire.

2. Les engagements pris au titre de l'AGCS contribuent-ils à attirer l'investissement vers le secteur des services et à réaliser des gains d'efficacité? Les publications des chercheurs ne démontrent pas de manière concluante que l'AGCS et les autres accords sur l'investissement permettent d'accroître l'investissement étranger direct et le commerce des services. Les arguments actuels sur les gains d'efficacité peuvent être infirmés par certaines pratiques et en regardant qui bénéficie de l'efficacité, par exemple l'absence de prêts aux petites entreprises du pays d'accueil de la part des banques étrangères.

3. Le rôle de l'OMC dans la réduction des obstacles au commerce est-il équilibré? Quand les gouvernements consolident les restrictions concernant leur capacité de réglementation, rien ne garantit qu'ils vont attirer les entreprises étrangères. L'assistance technique fournie pour mieux comprendre les règles de l'AGCS ne rééquilibrera pas la situation mais devrait servir à promouvoir les services qui augmentent vraiment l'efficacité et favorisent le développement durable pour tous.

4. Quel commerce dans l'avenir? L'absence de réglementation peut entraîner une concentration à l'échelle mondiale. La question pour les entreprises est alors de savoir si la concurrence sera suffisante, et suffisamment variée, pour maintenir la compétitivité. Était-il bon pour le reste des entreprises que le monde des affaires devienne trop dépendant de quelques sociétés de services?

En conclusion, Mme Van Der Stichele a dit qu'à son avis, avant d'accepter de prendre des engagements au titre de l'AGCS, les gouvernements et les entreprises devraient envisager le long terme. Il faut faire les choses dans l'ordre, comme cela a été préconisé au cours de plusieurs séances du Forum public de l'OMC, prévoir plus de mesures d'accompagnement et réexaminer différentes parties de l'AGCS et du processus de négociation dans les cas où les règles de l'AGCS sont trop restrictives ou déséquilibrées.

**(c) Lode Van Den Hende, Avocat, Herbert
Smith LLP**

M. Lode Van Den Hende a rappelé aux participants que son cabinet représentait les intérêts des pays en développement dans les affaires traitées par le mécanisme de règlement des différends de l'OMC (Équateur pour l'affaire concernant les bananes, Antigua pour l'affaire concernant les jeux de hasard). Il a souligné que la distinction entre marchandises et services était de plus en plus floue, et que ce qui avait grandement contribué au succès remporté dans l'affaire concernant les bananes était le fait que Chiquita était en fait une entreprise de services et que ses activités commerciales (de nature logistique, c'est-à-dire le transport des bananes par la route, par la mer, etc.) en souffraient. Il a souligné que l'AGCS était un instrument juridique essentiel pour le Mémoire d'accord sur le règlement des différends de l'OMC et même si rares étaient les différends relevant directement du commerce des services, de nombreuses affaires avaient fait référence à l'AGCS pour garantir le respect effectif du commerce de marchandises. L'intervenant a dit en outre que l'AGCS n'était pas un accord qui diminuait la souveraineté nationale des pays signataires dans la mesure où il n'empêchait pas les législateurs nationaux d'agir. L'AGCS et les engagements s'y rapportant n'abaissent pas les normes régionales ou nationales car il demande simplement aux organismes de réglementation d'appliquer les mêmes règles à tous les acteurs du marché, ce qui n'implique pas l'adoption des normes internationales.



(d) Falou Samb, Analyste des politiques commerciales, Coordonnateur régional pour l'Afrique, CSEND – Genève

Dans son exposé, M. Falou Samb a tout d'abord souligné la grande importance des négociations concernant le commerce des services. Il a rappelé qu'il était important pour les pays en développement et pour les PMA de participer davantage aux négociations en cours. Toute avancée devrait être obtenue *«par des engagements spécifiques négociés»*.

L'exposé a porté sur les points suivants:

1. S'agissant des mesures qui dissuadent d'exporter, M. Samb a mentionné l'article XVI de l'AGCS concernant les six limitations, en particulier les contingents et l'examen des besoins économiques. Il a dit qu'il fallait que les pays en développement recourent davantage à l'article XIX de l'AGCS concernant les secteurs visés par le commerce des services et l'utilisation des conditions d'ouverture du marché aux fournisseurs étrangers. M. Samb a enfin suggéré que l'application d'une formule «du type AMNA» pourrait être utile pour augmenter le nombre de secteurs et de modes de fourniture visés.
2. S'agissant des mesures qui encouragent les importations, l'intervenant a examiné les différents modes de fourniture pour établir une distinction entre ceux qui sont axés sur l'importation et ceux qui soutiennent plus particulièrement les restrictions.
3. S'agissant des mesures qui encouragent la production nationale, l'intervenant a examiné les dérogations aux obligations de traitement national et suggéré que les pays en développement trouvent un juste milieu entre le désir de protéger leur «espace politique» et la nécessité d'une ouverture effective et des avantages qui en découlaient. L'intégration régionale et le besoin de développer les infrastructures sont des choix politiques pour les pays en développement sur la question prioritaire pour leur développement économique: privilégier le commerce des services ou celui des marchandises?
4. S'agissant de l'assistance technique liée au commerce, M. Samb a mentionné des questions telles que: les problèmes réglementaires; les questions de gouvernance, à savoir la coordination, le suivi et l'évaluation; le rôle du secteur privé et de la société civile; les nouveaux liens à mettre en place dans le cadre de l'Aide pour le commerce; et le Cadre intégré renforcé (CIR) pour développer les capacités de production.
5. S'agissant des questions systémiques, l'intervenant a mentionné le conflit entre régionalisme et multilatéralisme, sous l'angle intéressant de l'AGCS, à savoir le mode 4, pour lequel il faut recentrer le débat sur les aspects techniques plutôt que politiques. À cet égard, il est intéressant de noter la position des pays en développement sur le mode 4, attestée par l'importance des envois de fonds de

travailleurs pour financer le développement. La discussion sur une éventuelle dérogation ou une clause d'habilitation dans l'AGCS doit aussi être approfondie.

Pour conclure, M. Samb a réaffirmé la nécessité de procéder à une évaluation empirique des pays et des secteurs intéressant les pays en développement et les PMA. Il faut à cet égard renforcer encore les activités d'assistance technique liée au commerce, y compris la sensibilisation (absence ou déficit d'information sur la capacité réelle de l'AGCS de contribuer au développement).

2. Questions et observations de l'assistance

Certaines des questions posées portaient sur le lien entre la crise financière et les engagements contractés au titre de l'AGCS. D'aucuns craignaient que l'absence de conclusion du PDD n'entraîne un réel «risque systémique» de protectionnisme, dans la mesure où les promesses de la libéralisation n'ont pas été transformées en obligations internationales. Il se peut donc que de nombreux pays reviennent à leurs pratiques actuelles, en particulier pour les services financiers, et s'en tiennent au niveau des obligations contractées au titre de l'AGCS, qui était en fait plutôt faible en 1994 et en 1997.

Mme Van Der Stichele et M. Mamdouh ont ensuite discuté du fait que les grosses entreprises obtiennent un soutien plus important que les petites et moyennes entreprises. Il est vrai que les investisseurs étrangers sont dans la plupart des cas de grosses sociétés, en particulier dans le secteur des services financiers. Mais il n'en est pas toujours ainsi dans les autres secteurs de services tels que les services aux entreprises et les services professionnels. M. Mamdouh a fait valoir que l'aspect le plus important était que, grâce au système de l'OMC, les mêmes règles s'appliquaient à tous les acteurs. Sans cela, la loi du plus fort prévaudrait, probablement au détriment des PME. M. Van Den Hende a rappelé que la libéralisation n'entraînait pas une déréglementation; elle n'empêchait pas la réglementation et, de fait, la pratique montrait que, eu égard aux négociations et aux engagements concernant les services, la libéralisation avait entraîné plus de réglementation dans de nombreux pays, car les pays qui contractaient des engagements en profitaient pour introduire des règlements dans des secteurs non réglementés jusque-là. Les processus d'accession à l'OMC de la Chine et du Viet Nam en étaient de bons exemples.

Une question a été posée sur la mobilité des personnes physiques (le «mode 4» de l'AGCS) et, en particulier, sur la nécessité pour les pays développés d'ouvrir leurs frontières pour permettre aux pays en développement de tirer parti de leur principale ressource, à savoir une main-d'œuvre bon marché. Les experts ont répondu que des progrès considérables avaient été accomplis durant les négociations en cours sur l'AGCS, montrant que de nombreux pays développés avaient effectivement compris ce que demandaient les pays en développement. Il a été précisé que les pays en



développement devraient probablement être plus spécifiques, plus techniques et moins politiques, comme l'avait suggéré M. Samb dans son exposé, et devraient présenter des positions de travail et des chiffres précis, etc. Il a également été souligné que pour les pays développés, le mode 4 est aussi une priorité, mais peu de réponses avaient été données pour l'instant, même s'il s'agissait là d'un moyen évident de transférer des compétences et du savoir-faire vers les marchés des pays en développement.

Certains ont fait allusion aux modalités applicables aux PMA dans le domaine des services, en faisant valoir qu'il était important pour ces pays de bénéficier d'un traitement spécial et différencié. Il a été répondu qu'à long terme, les PMA n'avaient certainement pas intérêt à rester de manière permanente en dehors de la mondialisation. Le traitement spécial devrait être pour eux un moyen de se développer plus rapidement et non d'être exemptés des règles multilatérales. Une question posée sur les accords de partenariat économique (APE) de l'UE a soulevé le problème de la compatibilité des APE avec les règles de l'OMC dans la mesure où, pour être conforme à l'article V de l'AGCS, un accord commercial régional devrait couvrir au moins 60 pour cent du marché. Mme Van Der Stichele a fait valoir que l'article V devrait être modifié comme l'avaient déjà demandé de nombreux pays ACP. Il a été signalé que pour le moment, un seul APE avait été conclu, avec des engagements concernant les services. Les autres étaient en cours de négociation. S'agissant de la couverture à 90 pour cent, il n'y avait aucune jurisprudence pour l'instant et les experts (si on le leur demandait) examineraient cette question au cas par cas.

Enfin, une observation a été formulée sur le coût et la complexité du système de règlement des différends, qui

semblaient prohibitifs pour les petits pays. M. Van Den Hende a répondu que c'était vrai mais qu'une assistance était disponible et que les affaires examinées montraient que, si cela est justifié, il est souvent utile d'utiliser ce système.

3. Conclusions et voie à suivre

Les nombreux participants à cette séance se sont dits satisfaits du contenu du débat. Les objectifs avaient été atteints dans la mesure où de nombreux participants avaient parlé de la nécessité de conclure les négociations sur les services à l'OMC, considérant l'échec du mois de juillet comme une immense occasion manquée, alors que de nombreux pays avaient donné des signaux positifs à la conférence «d'annonce d'intentions» du 26 juillet.

Nombreux étaient ceux qui convenaient que l'OMC était essentielle pour mieux régler les services et pour accroître le commerce des services dans l'avenir. Bon nombre des participants ont également appelé à conclure rapidement le Cycle de négociation pour éviter toute «CNUCEDisation» ou «ONUisation» de l'OMC.

En outre, de nombreux participants ont reconnu que la prolifération des accords de libre-échange et des accords commerciaux régionaux dans le monde – même si quelques-uns seulement entraînaient une libéralisation des services – n'affaiblissait pas le rôle de l'OMC et du système multilatéral à condition bien sûr que le système, c'est-à-dire l'OMC, survive effectivement à un nouvel échec des négociations associé à la crise économique mondiale!



La Décision sur l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent: défis et possibilités



Modérateur

M. Daniel Pruzin – Journaliste, Reporter à l'OMC, Bureau des affaires nationales

Intervenants

S.E. M. Mpho Malie – Ancien Ministre du commerce et de l'industrie, Coopératives et commercialisation, Royaume du Lesotho

S.E. M. Debapriya Bhattacharya – Ambassadeur, Représentant permanent du Bangladesh auprès de l'OMC

M. Cass Johnson – Président, Conseil national des organisations textiles

M. Pradeep S. Mehta – Secrétaire général, CUTS International

Débat organisé par

OMC – Division du développement

Rapport rédigé par

OMC – Division du développement

Jeudi 25 septembre 2008 – 14h.15-16h.15



Résumé

La décision d'accorder aux PMA un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent, adoptée à la Conférence ministérielle, à Hong Kong, en 2005 (ci-après dénommée la Décision) offrait aux pays les plus pauvres une possibilité historique d'utiliser le commerce comme outil de développement économique et de réduction de la pauvreté. Elle stipule que les pays développés Membres, et les pays en développement Membres qui se déclarent en mesure de le faire, offriront un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent (FDSC) pour au moins 97 pour cent des produits originaires des PMA, définis au niveau de la ligne tarifaire. La Décision invite ces pays à accroître progressivement l'accès aux marchés FDSC pour atteindre 100 pour cent des produits originaires des PMA, définis au niveau de la ligne tarifaire.

Depuis la Conférence de Hong Kong, la Décision a fait l'objet de nombreux débats entre les pays développés, les PMA et les pays en développement. Elle a également été débattue entre les PMA eux-mêmes. Un certain nombre de pays avaient pris ou prenaient des mesures pour la mettre en œuvre mais certains Membres ne l'avaient pas encore fait. Alors que les Membres de l'OMC restent attachés à l'octroi de l'accès aux marchés FDSC aux PMA, certains s'inquiètent des répercussions que pourrait avoir pour leurs marchés d'importation l'accroissement de l'accès aux marchés accordé aux exportateurs des PMA les plus compétitifs. De même, certains pays en développement s'inquiètent des conséquences que pourrait avoir pour leurs exportations l'accroissement de l'accès aux marchés pour des produits pour lesquels ils sont également compétitifs.

Les PMA eux-mêmes reconnaissent que les avantages qui en découlent pour eux dépendront dans une large mesure de la mise en œuvre effective de la Décision. En conséquence, ils ont soulevé plusieurs questions en rapport avec la Décision dans diverses instances de négociation de l'OMC, portant notamment sur les points suivants: garantir la mise en œuvre effective de la Décision; s'assurer que les règles d'origine sont simples et transparentes pour faciliter l'accès accru aux marchés; être certains que les produits présentant de l'intérêt pour les PMA figurent dans les 97 pour cent des lignes tarifaires qui bénéficieront de l'accès aux marchés FDSC; convenir d'un délai pour le plein respect par les Membres de l'accès aux marchés FDSC pour 100 pour cent des produits et, enfin, examiner les difficultés rencontrées par les PMA du côté de l'offre pour qu'ils puissent bénéficier des possibilités accrues d'accès aux marchés.

Le principal objectif de la séance était de faire mieux connaître aux principales parties prenantes et au grand public les défis et les possibilités liées à la mise en œuvre de la Décision de Hong Kong.

1. Exposés des experts

(a) S.E. M. Mpho Malie, ancien Ministre de l'industrie, du commerce et de la commercialisation du Royaume du Lesotho

Au vu de l'expérience de son pays, M. Mpho Malie s'est félicité de la contribution des régimes préférentiels, tels que l'initiative Tout sauf les armes de l'UE et la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique (AGOA), à l'économie du Lesotho. L'AGOA avait en particulier contribué à améliorer les possibilités d'emploi et à accroître les recettes d'exportation et l'investissement étranger direct. L'AGOA avait permis de créer 35 000 emplois dans le secteur des textiles et des vêtements entre 2002 et 2004, contribuant au recul du chômage qui avait à un certain stade atteint le taux de 40 pour cent. La multiplication des possibilités d'emploi dans le secteur des textiles et des vêtements, secteur à forte intensité de main-d'œuvre, avait également aidé à tenir compte des disparités entre les sexes, et un nombre croissant de femmes travaillaient désormais dans le secteur. En outre, la conscience professionnelle et la discipline s'étaient améliorées sur les lieux de travail. Entre 2002 et 2004, les recettes d'exportation du secteur des textiles étaient passées de 100 millions de dollars EU à environ 400 millions de dollars EU, faisant du Lesotho le premier exportateur de vêtements d'Afrique subsaharienne vers les États-Unis. Les flux accrus d'IED avaient permis au pays d'ouvrir une usine de tissus, la plus grande de ce type en Afrique subsaharienne. L'AGOA avait également permis de mettre en place des programmes de renforcement des capacités, y compris un programme de formation des fonctionnaires des douanes aux États-Unis. Des centres SPS avaient aussi été ouverts au Ghana, au Botswana et au Kenya pour aider ceux qui menaient des activités commerciales relevant de l'AGOA à respecter les normes SPS.

Toutefois, pour bénéficier de l'initiative, le Lesotho avait dû satisfaire à certaines conditions qui, auparavant, l'avaient empêché de tirer directement parti de l'AGOA, ce qui expliquait pourquoi le pays avait accueilli avec satisfaction la multilatéralisation de l'accès aux marchés FDSC. Les règles d'origine avaient empêché le Lesotho de bénéficier pleinement de l'AGOA mais M. Malie était heureux de voir que ces règles avaient été quelque peu assouplies.

(b) S.E. M. Debapriya Bhattacharya, Ambassadeur, Représentant du Bangladesh à l'OMC

S'agissant de l'expérience du Bangladesh en matière de régimes préférentiels ainsi que des possibilités et des défis découlant pour son pays de la Décision de Hong Kong, l'intervenant a souligné que le Bangladesh avait un statut particulier en tant que grand exportateur compétitif de textiles et de vêtements. Le Bangladesh avait bénéficié de diverses initiatives concernant l'accès aux marchés FDSC prises par des pays tels que l'Australie, le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et la Suisse, dont bon nombre avaient désormais atteint le seuil prévu dans la Décision, à savoir l'accès aux marchés FDSC pour au moins 97 pour cent des produits des PMA définis au niveau de la ligne tarifaire. Grâce au régime



canadien, le Bangladesh avait multiplié ses exportations par cinq entre 2002 et 2007. En outre, les règles d'origine de ce régime étaient un critère qui avait facilité l'accès aux marchés et, bien que les règles d'origine appliquées dans le cadre de l'initiative Tout sauf les armes de l'UE soient relativement plus rigoureuses, le Bangladesh avait également bénéficié de cette dernière.

Certes, la Décision de Hong Kong autorisait les pays à accorder initialement l'accès aux marchés FDSC pour 97 pour cent des produits des PMA, mais à Hong Kong il avait été décidé que l'accès aux marchés FDSC devait être accordé à 100 pour cent des produits originaires des PMA, définis au niveau de la ligne tarifaire. Certains pays avaient mis en œuvre la Décision mais le Bangladesh voyait avec inquiétude que les États-Unis, dont les importations représentaient près de 50 pour cent des exportations totales des PMA, ne l'avaient pas encore appliquée. Pour des pays tels que les États-Unis, les 3 pour cent pouvant être exclus initialement de l'accès aux marchés FDSC correspondaient à 300 lignes tarifaires. Pour le Bangladesh, dont la structure des exportations était relativement plus diversifiée que celle d'autres PMA, l'exclusion des 3 pour cent pouvait empêcher l'accès de la totalité de ses exportations au marché des États-Unis. La liste des 3 pour cent exclus était cruciale pour le Bangladesh qui, de ce fait, avait présenté diverses propositions visant à imposer des règles pour ces 3 pour cent par l'application d'une clause anticoncentration. Une telle mesure garantirait la répartition des 3 pour cent entre différentes lignes tarifaires et différents chapitres du SH, de manière à empêcher le ciblage ou l'exclusion d'un secteur particulier. Pour que l'accès aux marchés FDSC soit significatif du point de vue commercial, le Bangladesh avait préconisé la fixation d'un seuil minimal correspondant à au moins 80 pour cent des exportations des PMA visés par la Décision FDSC. L'intervenant a rappelé la nécessité de se mettre d'accord sur un délai pour le plein respect par les Membres de la disposition relative à l'accès aux marchés FDSC pour 100 pour cent des produits.

Il était vrai que de nombreux pays qui avaient mis en œuvre la Décision de Hong Kong l'avaient essentiellement fait sur la base de mesures unilatérales. De l'avis de M. Bhattacharya, un accord multilatéral sur l'accès aux marchés FDSC rééquilibrerait les choses et résoudrait les disparités actuelles, à savoir le fait que certains PMA en bénéficiaient et que d'autres n'en bénéficiaient pas. L'intervenant a souligné combien il était nécessaire d'accorder l'accès aux marchés FDSC à tous les PMA.

Il ne fallait pas oublier que la Décision ne représentait pas nécessairement l'accès aux marchés effectif mais qu'il s'agissait d'un accès aux marchés potentiel. Pour que ce potentiel se réalise, il fallait résoudre les difficultés rencontrées par les PMA du côté de l'offre pour qu'ils puissent effectivement tirer parti des possibilités accrues d'accès aux marchés. C'était là que des initiatives comme l'Aide pour le commerce et le Cadre intégré renforcé avaient un rôle crucial à jouer.

(c) Cass Johnson, Conseil national des organisations textiles (NCTO)

S'agissant du problème majeur que la mise en œuvre de la Décision posait aux États-Unis, M. Cass Johnson a dit que l'industrie textile des États-Unis ainsi que la coalition de 23 secteurs textiles du monde entier et son organisation avaient de réelles préoccupations. Ces préoccupations avaient trait à la diminution de la part de marché aux États-Unis, dans les PMA africains (qui bénéficiaient de l'AGOA) et dans les pays producteurs de textiles de la région andine, de l'ALEAC et de l'ALENA. Au cours des cinq dernières années, on avait observé une concentration croissante du commerce des vêtements en provenance de cinq pays (Bangladesh, Cambodge, Chine, Indonésie et Viet Nam), qui représentaient plus de 50 pour cent des importations de vêtements aux États-Unis. Ces «cinq grands» étaient les seuls gagnants de l'élimination des contingents en 2005. En particulier, depuis trois ans et demi, le Bangladesh à lui seul avait augmenté ses exportations aux États-Unis de 1,6 milliard de dollars EU, sans préférences, et était devenu l'un des acteurs les plus puissants sur le marché mondial des vêtements. Mais l'augmentation des parts de marché de ces cinq grands exportateurs de vêtements s'était faite au détriment d'autres fournisseurs. Les exportations du Bangladesh et du Cambodge avaient augmenté de plusieurs milliards de dollars, mais celles d'autres pays avaient diminué d'autant. Ce n'était pas un jeu à somme nulle. Par exemple, si les importations de vêtements en provenance des «cinq grands» avaient augmenté de 18 milliards de dollars EU depuis 2004, celles d'autres pays avaient reculé de 10 milliards de dollars EU pendant la même période. Les exportations déplacées concernaient en grande partie des pays bénéficiant de préférences, notamment dans le cadre de l'Initiative pour le bassin des Caraïbes dont les pertes à l'exportation se chiffraient à 1,7 milliard de dollars EU, l'ALENA avec des pertes de 2,5 milliards de dollars EU, la région andine avec des pertes de 100 millions de dollars EU et les pays bénéficiant de l'AGOA avec des pertes de 600 millions de dollars EU.

Il était à craindre que le fait d'offrir les avantages de la franchise de droits à de nouveaux exportateurs de textiles puissants comme le Cambodge et le Bangladesh ne ferait qu'accroître et accélérer les problèmes que rencontraient déjà les pays bénéficiant de préférences, ce qui pourrait entraîner une crise du développement dans ces pays. De plus, le Congrès des États-Unis s'inquiétait des conséquences pour l'Afrique de l'octroi d'un accès aux marchés FDSC au Bangladesh et au Cambodge, et de ses effets sur les partenaires ayant conclu des accords de libre-échange avec les États-Unis, qui étaient importants pour eux du point de vue de la sécurité nationale.

(d) Pradeep S. Mehta, Consumer Unity & Trust Society (CUTS)

M. Pradeep Mehta a dit que la problématique du Bangladesh et du Cambodge au sein du groupe des PMA avait trait à la compétitivité qui permettait à ces deux PMA d'obtenir de meilleurs résultats que les autres sur la base d'un accès NPF au marché des États-Unis.



2. Questions et observations de l'assistance

Un participant du Bangladesh a indiqué que plusieurs pays, outre les «cinq grands», avaient vu leurs exportations vers les États-Unis augmenter depuis le début de l'expansion du commerce mondial des vêtements. Selon lui, l'idée que l'essor du commerce des «cinq grands» se faisait aux dépens d'autres pays n'était pas recevable. En outre, la décision sur l'accès aux marchés FDSC avait été prise pour tous les PMA, y compris le Bangladesh et le Cambodge, même si ces deux pays étaient depuis lors devenus compétitifs.

M. Johnson a répondu que, si le marché des vêtements des États-Unis avait augmenté de 8 milliards de dollars EU au cours des deux années et demie passées, les importations des «cinq grands» s'étaient accrues de 18 milliards de dollars EU pendant la même période. Dans le même temps, les importations en provenance de PMA bénéficiant de l'AGOA et de Haïti ainsi que des pays partenaires bénéficiant d'un régime préférentiel dans le cadre de l'ALEAC et de l'ALENA avaient diminué. L'intervenant craignait que le fait d'accorder au Bangladesh et au Cambodge un accès aux marchés FDSC pour tous les produits sur le marché des États-Unis aurait de réelles conséquences pour le développement d'autres pays. Le NCTO présenterait au cours du processus de consultations sur la mise en œuvre de la Décision une liste de lignes tarifaires qui devraient figurer sur la liste des 3 pour cent exclus. En outre, le NCTO estimait que les «cinq grands» ne devraient pas dominer le marché des vêtements des États-Unis en raison des distorsions observées sur le marché au cours des dix dernières années.

M. Bhattacharya a rétorqué en disant que, si les États-Unis souhaitaient une révision de la Décision de Hong Kong, ils devaient présenter une proposition officielle à cet effet. Sinon, la mise en œuvre de la Décision par chaque pays donneur de préférences ne pouvait être jugée que par rapport au respect de l'obligation en découlant. L'intervenant a également souligné combien il était important de fournir un soutien adéquat aux PMA en termes d'accès aux marchés et à travers l'Aide pour le commerce, pour que tous les pays puissent progresser simultanément. En outre, le Bangladesh était prêt à examiner la liste de produits en provenance de PMA bénéficiant de l'AGOA avec lesquels il était en concurrence directe.

M. Malie a indiqué que le Lesotho était prêt à négocier avec le Bangladesh et le Cambodge sur les lignes tarifaires qui préoccupaient le plus les PMA bénéficiant de l'AGOA en vue de leur inclusion éventuelle dans la liste des 3 pour cent exclus des États-Unis.

Un représentant du Secrétariat de l'OMC a demandé si le renouvellement périodique mais *fréquent* de l'AGOA par le Congrès des États-Unis avait influé sur la certitude de l'investissement en Afrique et si les pays africains seraient compétitifs par rapport aux exportateurs asiatiques, en particulier l'Indonésie, le Viet Nam et l'Inde, même si on leur accordait un accès aux marchés FDSC.

M. Malie a répondu que les courtes périodes d'application de l'AGOA avaient causé un certain degré d'insécurité et d'imprévisibilité, mais que l'AGOA avait désormais été prolongée jusqu'en 2015. De plus, le Congrès des États-Unis avait prévu de revoir cette initiative dans le but de la rendre conforme à l'accord conclu à Hong Kong.

M. Johnson a dit que la compétitivité des pays africains devait être complétée par des initiatives telles que l'Aide pour le commerce, qui devrait être centrée sur l'Afrique, avant toute érosion des préférences.

Un participant du Lesotho a fait remarquer que des mesures non tarifaires étaient de plus en plus utilisées pour protéger les marchés des pays développés et que, d'après la littérature économique, elles devenaient un obstacle nouveau et plus sérieux aux exportations en provenance des PMA.

M. Bhattacharya a répondu en disant que les droits antidumping et les droits compensateurs étaient d'autres mesures qui empêchaient l'accès effectif aux marchés pour les exportations des PMA. Il a rappelé que les PMA, dans leur Déclaration ministérielle de Maseru adoptée en février 2008, avaient demandé l'interdiction totale de l'application de droits antidumping aux produits en provenance des PMA ou un moratoire sur ces droits. Il a ajouté que tout arrangement préférentiel unilatéral comporterait toujours de sérieux écueils concernant l'application discriminatoire et arbitraire, le manque de prévisibilité, la question des règles d'origine et d'autres conditions inhérentes à de tels arrangements souvent appelés «OMC-plus». Rien ne saurait remplacer un dispositif multilatéral.

Le modérateur a dit que le débat avait porté dans une large mesure sur les textiles et a demandé si les initiatives préférentielles avaient permis de diversifier les économies des PMA vers des secteurs autres que les textiles et les vêtements.

En réponse, M. Malie a indiqué que le gouvernement du Lesotho s'intéressait à des secteurs autres que les textiles et les vêtements et investissait pour aider les agriculteurs à produire des haricots et des asperges destinés à l'exportation vers l'Europe. Il avait également renforcé le secteur minier et lancé l'industrie électronique pour attirer l'IED.

3. Conclusions et voie à suivre

Le débat a souligné les avantages que les PMA tiraient des préférences commerciales existantes, y compris les avantages découlant de la mise en œuvre de la Décision de Hong Kong par certains pays développés, comme la création d'emplois et l'augmentation des recettes d'exportation et des flux d'IED. Toutefois les experts et les participants avaient reconnu qu'il restait de nombreux défis à relever pour transformer l'accès aux marchés potentiel prévu dans la Décision de Hong Kong en un accès effectif aux marchés pour les PMA. Ces défis consistaient notamment à résoudre les problèmes concernant la liste des 3 pour cent exclus, le délai accordé pour offrir l'accès aux marchés FDSC pour tous les produits originaires de tous



les PMA, les obstacles non tarifaires et la mise en place de mesures complémentaires pour aider les PMA à surmonter les contraintes pesant sur l'offre grâce à l'Aide pour le commerce et au Cadre intégré renforcé. Il sera indispensable de relever tous ces défis pour que les PMA obtiennent un accès aux marchés effectif et significatif pour leurs produits, de manière à mettre fin à leur marginalisation et à accélérer leur intégration dans le système commercial multilatéral.



Un SGP pour les services: outil essentiel ou gadget?



Modératrice

Mme Esperanza Durán – Directrice exécutive, Agence de coopération et d'information pour le commerce international (ACICI)

Intervenants

M. Elly Kamahungye – Premier secrétaire, Mission permanente de la République d'Ouganda, Coordonnateur des PMA pour les services

S.E. Mme Elin Østebø Johansen – Ambassadeur, Représentante permanente de la Norvège auprès de l'OMC

M. Pascal Kerneis – Directeur général, Forum européen sur les services (ESF)

Débat organisé par

ACICI

Rapport rédigé par

ACICI

Judi 25 septembre 2008 – 14h.15-16h.15



Résumé

Cette séance a mis l'accent sur la pertinence des préférences accordées aux PMA en matière d'accès aux marchés dans le secteur des services comme moyen de stimuler leur développement et d'améliorer leur intégration aux marchés mondiaux. Les Membres de l'OMC sont récemment convenus de recourir à une dérogation pour accorder de telles préférences mais la teneur de cette dérogation et les secteurs visés restent à négocier.

M. Elly Kamahungye (Ouganda) a dit ce que les PMA attendaient de la dérogation, qui permettrait aux Membres de l'OMC qui n'étaient pas des PMA de contracter des engagements plus libéraux en faveur des PMA sans avoir à craindre une invasion des grands fournisseurs de services comme l'Inde, la Chine ou le Brésil. Mme Elin Østebø Johansen (Norvège) a expliqué à quel stade en étaient arrivées les négociations sur la dérogation: elle serait temporaire et tous les PMA en bénéficieraient, les travaux se poursuivant sur les secteurs visés et la teneur. M. Pascal Kerneis (Forum européen sur les services) doutait qu'une dérogation soit l'instrument adapté pour promouvoir le développement des PMA et leur intégration aux marchés mondiaux. À son avis, il faudrait plutôt donner la priorité au renforcement des secteurs de services des PMA, en particulier en recourant au mode 3.

Le débat qui a suivi a illustré les difficultés rencontrées par les PMA pour développer leur secteur des services dans le cas concret du tourisme. La plupart des participants ont reconnu que les accords commerciaux régionaux, autre exception au traitement NPF, ne suffiraient pas à répondre aux attentes des PMA en termes de traitement spécial et différencié.

1. Exposés des experts

(a) Esperanza Durán, Directrice exécutive, ACICI

Introduction

Depuis le début des négociations sur les services en 2000, les Membres de l'OMC réfléchissaient à la manière d'accorder un traitement spécial et différencié aux pays en développement, surtout aux PMA. Dans les Modalités du traitement spécial pour les pays les moins avancés Membres dans les négociations sur le commerce des services (TN/S/13), adoptées en septembre 2003, il était demandé aux Membres de l'OMC d'«œuvrer [...] pour élaborer des mécanismes appropriés en vue de parvenir à la pleine mise en œuvre de l'article IV:3 de l'AGCS et faciliter un accès effectif des services et des fournisseurs de services des PMA aux marchés étrangers». La déclaration adoptée récemment par les Ministres des PMA à Maseru (Lesotho) (WT/L/719) était plus précise et parlait d'«élaborer [...] un mécanisme juridique [approprié] visant à faire en sorte que le traitement préférentiel et plus favorable accordé aux services et fournisseurs de services des PMA soit exempt de l'obligation de traitement NPF prévue à l'article II de l'AGCS».

Le principe d'une dérogation comme mécanisme à utiliser à cet effet était désormais plus ou moins accepté, comme l'avait indiqué le Président des négociations sur les services, M. Fernando De Mateo, Ambassadeur du Mexique, dans son dernier rapport (T/N/S/34).

La séance organisée par l'ACICI devait donner à un représentant des PMA la possibilité d'expliquer ce qu'une telle dérogation pouvait apporter aux PMA, quels types de préférences devraient être accordés, dans quels secteurs et pour quels modes de fourniture. Les réponses à ces questions aideraient à mieux comprendre l'intérêt de la dérogation pour les PMA, comment elle pourrait être utilisée et quels résultats elle pourrait avoir.

Il reviendrait aux pays accordant des préférences et au secteur privé de répondre à ces attentes. C'est à ses fruits que l'on jugeait l'arbre, et l'intérêt de toute préférence devrait être évalué à l'aune des échanges commerciaux effectivement créés en faveur des services et des fournisseurs de services des PMA.

(b) Elly Kamahungye Kafeero, Premier secrétaire, Mission permanente de la République d'Ouganda

Les vues des pays les moins avancés

M. Elly Kamahungye, Coordonnateur du Groupe des PMA pour les services, a dit que les services étaient le secteur le plus dynamique du commerce mondial et que ce commerce restait dans une large mesure dominé par les pays développés. Les PMA restaient des importateurs nets de services. Pour développer leurs exportations de services, les PMA devaient bénéficier, sous une forme ou une autre, d'un traitement spécial et différencié sur les marchés importateurs.

Le mouvement des personnes physiques, à savoir le mode 4 de fourniture de services prévu par l'AGCS, revêtait une importance particulière pour les PMA, qui bénéficiaient d'une main-d'œuvre abondante et bon marché. Toutefois, le potentiel des autres modes de fourniture ne devait pas être négligé. Si les pays importateurs accordaient l'accès aux marchés pour le mode 4 sur une base NPF, il n'en résulterait aucun avantage particulier pour les PMA qui seraient probablement incapables de soutenir la concurrence.

Les Membres de l'OMC acceptaient la logique de cet argument et avaient choisi de recourir à une dérogation comme moyen d'accorder un traitement préférentiel aux services et aux fournisseurs de services des PMA. Les PMA avaient au départ privilégié l'option d'un amendement, mais ils étaient désormais convaincus qu'une dérogation permettrait d'obtenir des résultats similaires. Dans la mesure où la dérogation n'avait pas force obligatoire pour tous les Membres, et qu'elle ne créait pas d'obligation pour ceux qui n'y recouraient pas, elle avait plus de chances d'être acceptée.

Les PMA attendaient beaucoup de la dérogation. Pour répondre à ces attentes, il ne fallait pas édulcorer son contenu.



L'objectif devait être de créer un accès réel aux marchés pour les services et les fournisseurs de services des PMA. Les PMA espéraient d'emblée que chaque partie aux négociations jouerait son rôle dans le processus et qu'aucune d'entre elles n'émettrait d'objections.

Les PMA avaient fait leur travail et avaient répertorié les divers secteurs et modes de fourniture présentant un intérêt pour eux et qui devaient être visés par la dérogation. L'aide de leurs partenaires de développement leur était fort utile pour poursuivre cette recherche.

(c) S.E. Mme Elin Østebø Johansen, Ambassadeur, Représentante permanente de la Norvège auprès de l'OMC

Les vues des pays accordant des préférences

La Norvège est pleinement déterminée à soutenir les PMA et à les aider à développer leur secteur des services et à tirer parti du commerce transfrontalier des services. Mme Johansen a indiqué que la Norvège avait joué un rôle de coordination pour faire progresser les travaux sur un mécanisme permettant d'accorder un traitement spécial et différencié aux PMA, conformément aux modalités adoptées en septembre 2003. À cette fin, la Norvège avait convoqué un petit groupe de travail informel composé de représentants de pays développés, de pays en développement plus avancés et de PMA.

Ce groupe s'était finalement mis d'accord sur un cadre à deux volets. Le premier consistait à choisir la dérogation comme instrument juridique qui serait acceptable pour tous les Membres et qui permettrait d'accorder un traitement préférentiel aux PMA. Le second consistait à engager des négociations sur la dérogation, après un accord ministériel sur les modalités pour l'agriculture et l'AMNA. La miniconférence ministérielle de juillet n'ayant pas abouti aux résultats escomptés, on ne sait pas très bien maintenant où on en est sur cette question ni quand les négociations débiteront.

Le groupe des huit avait trouvé un terrain d'entente sur la teneur potentielle de la dérogation. Les principes convenus par le groupe comportaient les éléments ci-après :

- la dérogation serait temporaire et conforme à l'article IX de l'Accord sur l'OMC, et sa durée serait déterminée dans le cadre de négociations multilatérales;
- la dérogation serait non discriminatoire, c'est-à-dire que le même traitement préférentiel serait offert à tous les PMA;
- tout Membre de l'OMC, qu'il soit développé ou en développement, devrait être en mesure de recourir à la dérogation générale permettant d'accorder un traitement préférentiel aux services et aux fournisseurs de services des PMA;
- la portée de la dérogation concernerait l'accès aux marchés, c'est-à-dire qu'elle dispenserait de l'obligation

d'accorder l'accès aux marchés sur une base NPF pour permettre aux Membres de l'OMC d'offrir un accès aux marchés préférentiel aux PMA.

Dans ces limites, tout Membre serait libre d'accorder de manière volontaire et autonome un traitement préférentiel aux PMA dans tout secteur ou pour tout mode de fourniture.

Une question qui préoccupe beaucoup certains Membres, développés ou en développement, est celle de l'effet d'un tel traitement sur les autres Membres. Le dilemme est que l'arrangement ne devrait pas avoir d'effet préjudiciable sur les autres Membres alors que, par nature, tout traitement préférentiel a des effets négatifs sur les autres. De nombreux pays sont d'avis qu'un traitement préférentiel accordé aux PMA ne devrait pas affecter la nature NPF des listes d'engagements spécifiques.

L'introduction de différences entre les pays développés et les pays en développement invoquant la dérogation est une autre question potentiellement difficile. Il avait été convenu en juillet que tous les Membres devraient pouvoir recourir à la dérogation. Or, tous les Membres n'étaient pas d'accord sur le point de savoir si la portée de la dérogation serait la même pour les pays développés et pour les pays en développement Membres. Une question importante était de savoir comment différencier les Membres de manière effective dans le cadre d'un arrangement de nature volontaire et autonome.

Trois grandes options avaient été examinées pour l'application de la dérogation: i) n'ouvrir aux PMA que les secteurs ou sous-secteurs non consolidés dans la liste d'un Membre; ii) ouvrir davantage aux PMA les secteurs/sous-secteurs partiellement consolidés, en appliquant moins de restrictions que ne le prévoyaient les listes; iii) créer des systèmes de contingents pour l'accès aux marchés ou modifier ceux qui existent. Cette dernière option serait peut-être plus réalisable pour les modes 3 et 4 (présence commerciale et mouvement des personnes physiques), étant donné que certains Membres avaient déjà des contingents.

De nombreuses questions ont été soulevées au cours des travaux sur ce point. Accorder des préférences commerciales pour les services, secteur où s'appliquaient des règlements et mesures qualitatifs plutôt que des droits quantitatifs, était une tâche complexe. Quel pays susceptible d'accorder des préférences pourrait le faire de la manière la plus efficace? La dérogation risquerait-elle de renforcer les déséquilibres économiques existants? Quoi qu'il en soit, la Norvège est fermement convaincue que les préférences commerciales ont assez bien fonctionné au cours des 30 dernières années. Il est grand temps de créer pour le commerce des services un mécanisme comparable à la clause d'habilitation qui s'applique au commerce des marchandises.



(d) Pascal Kerneis, Directeur général, Forum européen sur les services

Les vues du secteur privé

Comme les entreprises n'aiment pas l'incertitude et les exceptions, l'une des plus grandes forces de l'OMC est d'assurer la sécurité des régimes commerciaux de ses Membres. C'est principalement pour cette raison que l'industrie européenne des services s'est opposée à des mesures de sauvegarde d'urgence dans le domaine des services. Pour la même raison, le Forum européen sur les services n'est pas favorable à l'octroi de préférences spéciales aux PMA. Si le seul avantage en matière de développement résultant des négociations de Doha est une exception aux règles, alors il y a quelque chose qui ne va pas.

Du point de vue du développement, le Forum européen sur les services estimait que le système généralisé de préférences (SGP) et l'Accord de Cotonou n'avaient pas fonctionné. Accorder aux PMA «un cycle pour rien» était une grave erreur qui ne ferait qu'accroître la marginalisation de ces pays. Dans le secteur des services, la voie à suivre était d'accroître la sécurité pour les investisseurs. Aucune entreprise n'investirait dans un pays si elle n'était pas convaincue de la sécurité de son investissement.

L'importance accordée au renforcement des capacités des secteurs de services dans les PMA est un élément crucial des modalités concernant les PMA. Cela ne signifie pas qu'il faut leur accorder des préférences. Cela signifie simplement que, quand les PMA ont un intérêt commercial dans un secteur, les marchés des autres Membres dans ce secteur doivent aussi être ouverts. Mais les autres Membres ne sont pas obligés de fermer leurs marchés dans ce secteur aux services ou aux fournisseurs de services d'une origine différente.

M. Kerneis a mis en doute l'efficacité d'une dérogation. Les marchés de la plupart des pays développés sont déjà très ouverts, ce qui rend difficile d'introduire des préférences en faveur des PMA. Des contingents ou des licences pourraient être introduits pour les PMA mais il n'est pas certain que ceux qui en bénéficieraient seraient compétitifs et survivraient sur des marchés fortement concurrentiels.

Les préférences étaient déjà prévues dans le cadre des accords commerciaux régionaux visés par l'article V de l'AGCS. Telle était l'approche suivie par l'UE en matière d'accords de partenariat économique (APE). Dans la région des Caraïbes, par exemple, des contingents avaient été accordés pour le mode 4.

La mise en œuvre d'une dérogation exigerait des efforts considérables, et l'on pouvait se demander s'ils étaient justifiés. Il faudrait accorder la priorité au renforcement des secteurs de services des PMA et non à une concurrence illusoire sur les marchés imitoyables des pays développés. Il faudrait pour cela une assistance technique et un renforcement des capacités.

2. Questions et observations de l'assistance

Répondant aux questions de l'auditoire, M. Kamahungye a admis que les PMA rencontraient de nombreuses difficultés du côté de l'offre. Il a dit que l'exemple du mode 2 pour le tourisme était révélateur. Les voyages à forfait vendus dans les pays développés procuraient peu de recettes aux pays en développement qui en étaient la destination. Un participant a demandé si les modes 2 et 3 pouvaient être liés à un rééquilibrage du partage des bénéfices? Un lien entre les modes 3 et 4 pour les voyageurs favoriserait également le mouvement des personnes. Cela montre qu'il reste fort à faire pour rendre la dérogation opérationnelle.

L'accès préférentiel aux marchés devrait contribuer à la lutte contre la pauvreté. Pour le moment, les envois de fonds relevant du mode 4 représentaient trois fois le volume total de l'aide publique au développement (APD). Mais les offres pour le mode 4 ne correspondaient pas jusqu'à présent aux intérêts des PMA parce qu'elles devaient s'appliquer indistinctement aux géants commerciaux tels que la Chine, l'Inde ou le Brésil. Une dérogation pouvait aussi contribuer au développement des échanges commerciaux entre les PMA étant donné qu'en Afrique la plupart des PMA sont des voisins. Les APE ne sont pas une panacée dans la mesure où plus de dix PMA ne sont pas des pays ACP et que ce qui vaut pour les Caraïbes ne vaut pas pour l'Afrique orientale où les besoins et les intérêts sont différents.

M. Johansen a reconnu qu'il faudrait s'efforcer dès que possible de définir la teneur précise de la dérogation. Les accords commerciaux régionaux conclus entre des PMA et de grandes puissances commerciales pouvaient être très déséquilibrés et pouvaient saper le système commercial multilatéral. Les PMA doivent d'abord dépasser un certain seuil pour commencer à tirer parti des échanges internationaux. Si des efforts ne sont pas faits pour les intégrer davantage aux marchés, aucun pays ne comprendra qu'il est intéressant de commercer avec eux. En outre, l'ouverture des marchés des pays développés est parfois assez théorique, compte tenu de la bureaucratie, par exemple des problèmes de visa.

M. Kerneis a reconnu qu'un lien entre les modes 2 et 3 pourrait améliorer l'accès aux marchés. Une fois, il avait voulu acheter un voyage à une agence locale en Ouganda et il avait trouvé le prix prohibitif. Une solution serait d'ouvrir une agence en Europe pour vendre des séjours touristiques. Comme le marché européen est en train de s'ouvrir, les fournisseurs africains de services de voyage sont les bienvenus. En cas de besoin, un soutien et une assistance pourraient leur être fournis. M. Kerneis s'est dit convaincu que le potentiel de développement de l'investissement étranger direct pour le mode 3 était beaucoup plus important que pour le mode 4, quel que soit le volume des envois de fonds.



3. Conclusions et voie à suivre

Aucune conclusion claire ne s'est dégagée de ce débat, car il était très difficile de réconcilier les vues divergentes des intervenants. Il était toutefois évident que les Membres de l'OMC poursuivraient leurs discussions sur une dérogation en faveur des PMA dans le cadre des négociations sur les services. De nombreux participants ont cependant reconnu que, si une dérogation permettait de rétablir des règles égales pour les PMA, elle ne suffirait pas à transformer les PMA en exportateurs mondiaux de services. Il faudrait faire davantage en incluant un accès réel aux marchés dans la dérogation, ainsi que dans les domaines de la capacité d'exportation et de l'assistance technique. Il appartenait aux pays accordant des préférences et au secteur privé de faire le nécessaire pour répondre à ces attentes.

I.

Les petites et moyennes entreprises exportatrices dans les pays en développement: qu'attendre de l'OMC dans le nouvel environnement commercial mondial?



Modérateur

M. Rajesh Aggarwal – Conseiller principal, Entreprises et politique commerciale, Centre du commerce international (CCI)

Intervenants

M. Eddy Yeung – Chef des opérations, groupe CIEL, Port Louis, Maurice

Mme Subhashini Abeysinghe – Économiste, Unité d'intelligence économique, Chambre de commerce de Ceylan, Sri Lanka

M. David Rasquinha – Directeur général, groupe Financement des projets et du commerce, Banque d'export-import de l'Inde, Mumbai, Inde

M. Alexander Keck – Conseiller, Division de la recherche économique et des statistiques, OMC

Débat organisé par

CCI

Rapport rédigé par

CCI

Jeudi 25 septembre 2008 – 14h.15-16h.15



Résumé

Les petites et moyennes entreprises (PME) des pays les moins avancés et des pays en développement cherchent à repérer et à exploiter de nouveaux débouchés pour leurs produits et à relever les défis du système commercial mondial émergent, afin de réussir sur le marché mondial.

Au cours des dix dernières années, la libéralisation économique a pris forme dans la plupart des pays en développement grâce à des mesures autonomes de libéralisation, aux Accords du Cycle d'Uruguay et/ou à des accords régionaux ou bilatéraux préférentiels ou de libre-échange. Avec la diminution relative de l'importance des droits de douane pour ménager un réel accès aux marchés, des questions telles que les mesures non tarifaires, y compris les normes privées, et le commerce des services prennent une importance grandissante dans les accords commerciaux bilatéraux et régionaux. Les entreprises de ces pays se trouvent donc dans une position où elles doivent constamment s'adapter à l'évolution de l'environnement commercial pour pouvoir réussir sur le marché mondial.

Durant la séance, les milieux d'affaires, représentés par des présidents de chambres de commerce et/ou d'associations professionnelles de premier plan appartenant à des pays en développement d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine et à des économies en transition réfléchiront sur la question suivante:

«Quel devrait être le rôle de l'OMC dans la recherche de solutions aux questions émergentes telles que i) les mesures non tarifaires, y compris la prolifération des normes privées, qui pourraient revêtir une importance plus grande en raison du débat sur le changement climatique, ii) le régionalisme et le bilatéralisme, et iii) la facilitation du commerce des services.»

1. Exposés des experts

(a) Eddy Yeung, Chef des opérations, groupe CIEL (Maurice)

Un commerce tourné vers l'avenir

M. Eddy Yeung a d'abord présenté un aperçu de l'évolution récente du secteur des textiles. Cette évolution a été radicale: au fil des ans, on est passé d'un marché favorable aux fournisseurs à un marché très favorable aux acheteurs. Les normes de qualité qui étaient autrefois la règle ne sont plus acceptées, ce qui accroît les exigences à l'égard des fournisseurs. Les grandes chaînes de détaillants investissent des ressources importantes pour élaborer leurs propres normes privées et pour construire leur image sur des valeurs éthiques. Les détaillants tirent parti de leur capacité de passer de grosses commandes pour imposer des conditions exclusives et restrictives dans les contrats commerciaux et des normes de qualité très strictes et exigeantes. L'imposition de ces normes aux fournisseurs permet aussi aux grands détaillants de maintenir leur domination du marché, au détriment de leurs concurrents.

Les délais de livraison diminuent d'année en année, si bien que les fournisseurs ont besoin de capacités supplémentaires pour tenir les délais, ce qui peut être très coûteux pendant les périodes creuses.

Les pénalités pour retard de livraison sont de plus en plus lourdes. Pour un jour de retard, le coût du transport aérien peut être facturé au fournisseur; en cas de deuxième retard, la commande peut être réduite de 15 pour cent; et, dans de nombreux cas, la pénalité consiste en l'annulation pure et simple de la commande, la totalité des marchandises restant chez le fournisseur.

Les options de paiement comprennent de plus en plus souvent le crédit à découvert à 90 jours, ce qui rend plus difficile d'obtenir une assurance. Comme de nombreux clients sont mal cotés, les primes d'assurance sont élevées, le risque est énorme et, chaque année, un endettement important est inévitable.

Les normes privées sont souvent incompatibles avec les normes officielles et, parfois, elles ne sont pas viables économiquement pour les PME. Elles imposent des coûts élevés en termes de ressources humaines, de matériel, d'expertise et de gaspillage de produits (par exemple, dans les essais). De plus, le risque lié à l'exercice d'une activité dans ce secteur augmente de jour en jour, ce qui limite l'activité aux seuls fournisseurs qui disposent de ressources financières importantes.

(b) Subhashini Abeysinghe, Unité d'intelligence économique, Chambre de commerce de Ceylan (Sri Lanka)

Les petites et moyennes entreprises exportatrices dans les pays en développement: qu'attendre de l'OMC dans le nouvel environnement commercial mondial?

Mme Subhashini Abeysinghe a présenté les résultats d'une enquête effectuée récemment sur le secteur des services à Sri Lanka. Cette enquête a mis en évidence les nombreux atouts du secteur, tels que la grande qualité des services, l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée et apte à la formation, le leadership technologique, l'identification des marques, la spécialisation et une expertise unique.

D'après l'enquête, les principaux défis pour le secteur des services étaient la nécessité d'une réforme intérieure pour améliorer la réglementation des changes et la nécessité de développer les marchés régionaux. L'enquête a mis en évidence d'autres problèmes majeurs, notamment la difficulté d'obtenir des documents de voyage; la difficulté d'attirer des employés qualifiés; les obstacles en matière de réglementation et de licences sur les marchés étrangers; l'impossibilité d'obtenir des financements adéquats; les obstacles à l'accès aux marchés étrangers; la difficulté d'identifier des partenaires locaux appropriés sur les marchés étrangers; la difficulté d'établir la crédibilité; le manque d'information sur les marchés; et l'insuffisance des contacts commerciaux.

**Résultats de l'enquête
Les dix problèmes les plus importants**

Problème	Pourcentage
Réglementation du contrôle des changes à Sri Lanka	51%
Difficulté d'obtenir des documents de voyage	38%
Difficulté d'attirer des employés qualifiés	35%
Obstacles en matière de réglementation et de licences sur les marchés étrangers	33%
Impossibilité d'obtenir des financements adéquats	30%
Obstacles à l'accès aux marchés étrangers	29%
Difficulté d'identifier des partenaires locaux appropriés sur les marchés étrangers	29%
Difficulté d'établir la crédibilité	26%
Manque d'information sur les marchés	25%
Insuffisance des contacts commerciaux	17%

Quatre de ces problèmes peuvent être traités dans le cadre de l'OMC: la difficulté d'obtenir des documents de voyage, les obstacles en matière de réglementation et de licences sur les marchés étrangers, les obstacles à l'accès aux marchés étrangers et le manque d'information sur les marchés.

Toutefois, en décrivant les intérêts défensifs de Sri Lanka, Mme Abeysinghe a souligné: «We are already open but we are not ready to open» (nous sommes déjà ouverts mais nous ne sommes pas prêts à nous ouvrir), ce qui voulait dire que le régime actuel était ouvert aux fournisseurs de services étrangers mais que le pays était réticent à prendre des engagements multilatéraux, régionaux et bilatéraux juridiquement contraignants parce qu'il n'avait pas de réglementation le permettant.

Les difficultés rencontrées par Sri Lanka pour mettre en place le cadre réglementaire approprié pour le secteur des services sont, entre autres, le manque de connaissance et d'expertise, dans les secteurs public et privé, en ce qui concerne les accords sur les services; le peu d'attention accordé par les décideurs politiques aux exportations de services; l'insuffisance de l'action et de la participation des secteurs manufacturier et agricole; et la difficulté de susciter l'intérêt du secteur privé pour ce qui se passe à l'OMC. Une plus grande sensibilisation est nécessaire pour traiter chacun de ces problèmes et pour inciter davantage les pays en développement à prendre des engagements concernant le commerce des services.

(c) David Rasquinha, Directeur général, groupe
Financement des projets et du commerce, Banque
d'export-import de l'Inde, Mumbai (Inde)

Régionalisme et bilatéralisme: le rôle de l'OMC

La question de savoir si les accords bilatéraux et régionaux sont la «pierre angulaire» ou la «pierre d'achoppement» d'un système commercial international ouvert a fait l'objet de nombreux débats. D'une part, la multiplication des accords bilatéraux et régionaux entraîne l'érosion des préférences existantes, ce qui réduit les obstacles et favorise la libéralisation multilatérale. D'autre part, il est établi que les accords bilatéraux et régionaux introduisent une discrimination.

M. Rasquinha a fait plusieurs suggestions pour rendre plus compatibles le régionalisme et le multilatéralisme. Par exemple, il a proposé d'élaborer des normes mondiales concernant les règles d'origine préférentielles. Il est essentiel aussi de renforcer les capacités d'analyse et de négociation des pays en développement face à la montée du régionalisme. On pourrait mettre au point des outils pour aider les pays en développement dans les négociations commerciales bilatérales et régionales, notamment une liste systématique de points à vérifier pour comparer les éléments des accords bilatéraux et régionaux aux règles de l'OMC, ainsi qu'un guide pour faciliter la mise en œuvre des accords bilatéraux et régionaux, y compris les prescriptions juridiques et législatives requises.

(d) Alexander Keck, Conseiller, Division de la
recherche économique et des statistiques,
Secrétariat de l'OMC

M. Alexander Keck a formulé les observations suivantes en réponse aux exposés des autres experts:

i) Exposé de M. Eddy Yeung

Les coûts commerciaux sont influencés par de nombreux facteurs, tels que le pouvoir d'achat, les normes, les services de transport, les douanes, l'infrastructure, etc. Dans tous ces domaines, des travaux sont en cours à l'OMC, portant notamment sur la coopération en matière de politiques de la concurrence (bien que cela ne fasse pas partie actuellement du Programme de Doha); la prolifération des normes, abordée par le biais de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et du mécanisme de règlement des différends; les négociations sur les services (par exemple, transports, services fournis aux entreprises, services financiers, télécommunications); et les programmes d'Aide pour le commerce.

ii) Exposé de Mme Subhashini Abeysinghe

Il est difficile d'apprécier l'importance du commerce des services et d'identifier et supprimer les obstacles auxquels il se heurte car on manque de données et d'instruments de mesure adéquats. Il est nécessaire de collecter davantage de renseignements, par exemple au moyen d'enquêtes comme celle qu'a présentée par Mme Abeysinghe.



iii) Exposé de M. David Rasquinha

Dans le cadre du nouveau «Mécanisme pour la transparence», adopté en décembre 2006, le Secrétariat de l'OMC est chargé d'établir des rapports factuels sur les accords commerciaux régionaux qui lui sont notifiés. Ces rapports ne sauraient exprimer des jugements de valeur, mais ils pourraient servir à attirer l'attention des autres Membres de l'OMC sur certaines règles et pratiques des accords commerciaux régionaux qui pourraient avoir un effet défavorable sur les pays qui n'y sont pas parties.

2. Questions et observations de l'assistance

Sur la question de la prolifération des normes privées, les participants sont convenus que, avec l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, l'OMC devrait constituer un cadre approprié pour soulever les problèmes et régler les différends. En outre, les participants ont discuté de la façon dont l'Aide pour le commerce pouvait renforcer l'assistance technique et le développement de l'infrastructure de manière à accroître les capacités de production et à réduire les coûts commerciaux. Les banques régionales de développement peuvent aussi travailler avec les PME pour les aider à améliorer leurs normes de certification, d'emballage et d'étiquetage afin de faciliter les exportations. Toutefois, pour faire face à la domination croissante

des grandes chaînes de détail sur les marchés, il pourrait être nécessaire d'assurer une coopération efficace et l'application de règlements sur la concurrence et de règlements antitrust.

Sur la question du commerce des services, les participants ont reconnu qu'il fallait améliorer la transparence, au moyen d'enquêtes comme celle qui a été menée à Sri Lanka, et à travers un dialogue entre les entreprises, les responsables politiques et les chercheurs, pour mieux comprendre les difficultés rencontrées par les PME des pays en développement pour saisir les possibilités offertes par le marché mondial.

Au cours des débats, les participants ont en outre exprimé l'idée que l'OMC pourrait devoir adopter, dans l'avenir, une attitude plus proactive à l'égard des accords commerciaux régionaux.

3. Conclusions et voie à suivre

Deux grands thèmes ont émergé des discussions. Les experts sont convenus de la nécessité de faire participer plus efficacement le secteur privé aux activités de l'OMC en suivant l'évolution des pratiques commerciales. Ils sont convenus aussi que l'OMC avait un rôle important à jouer pour assurer la transparence, la prévisibilité et la sécurité juridique du système commercial international, éléments très appréciés par le secteur privé.



La Russie, l'Asie centrale et le Caucase (CEI) et l'OMC: défis et possibilités



Modératrice

Mme Natalia Shpilkovskaia – Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD)

Intervenants

Mme Olga Ponizova – Eco-Accord, Russie

S.E. M. Muktar Djoumaliev – Ambassadeur, Représentant permanent de la République kirghize auprès de l'ONU et de l'OMC

M. Dimitri Liakichev – Chef de la Section de la politique commerciale, Mission de la Fédération de Russie, Genève

M. Hassan Karimov – Expert, Fondation pour le soutien des initiatives civiles, Tadjikistan

Débat organisé par

Eco-Accord

Rapport rédigé par

Eco-Accord

Jeudi 25 septembre 2008 – 16h.30-18h.30



Résumé

Le débat sur les règles du commerce mondial et les questions plus générales relatives au développement durable reste dominé par les clivages Nord-Sud. La région de l'Asie centrale et du Caucase (CEI) ne reçoit pas autant d'attention, loin de là, bien que certaines des négociations les plus âpres sur l'accession à l'OMC et les conflits en résultant aient lieu avec des pays de l'ex-Union soviétique. Au cours de cette séance, nous examinerons quelques-uns des problèmes spécifiques de la région concernant les règles du commerce international.

La région est caractérisée par une grande diversité – la Fédération de Russie est riche en pétrole et autres matières premières tandis que certains pays d'Asie centrale sont relativement pauvres. Les indicateurs économiques et sociaux varient d'un pays à l'autre, de même que le niveau de développement de la société civile. Tous ces États nouvellement indépendants traversent une période de transition compliquée pour passer d'une économie planifiée à une économie de marché et à une société démocratique. Tous sont confrontés au problème immédiat de l'intégration dans les structures économiques internationales, en particulier dans l'OMC. Les gouvernements de ces pays considèrent l'accession à l'OMC comme une condition préalable importante pour accélérer leur croissance économique et attirer les investissements.

Cela soulève des questions difficiles quant aux conditions optimales d'accession à l'OMC. On ne sait pas très bien si les modalités généralement énoncées pour les pays en développement seraient les mêmes pour les pays de la CEI.

Au cours de cette séance, les questions suivantes ont été abordées:

- 1. Qu'attendent les pays de la CEI de l'accession à l'OMC? Quels sont, selon eux, les avantages et les risques?*
- 2. Comment l'accession à l'OMC a-t-elle influé sur le développement des pays de la région ayant accédé récemment? La participation à l'OMC a-t-elle aidé ces pays à accélérer le développement économique, améliorer la gouvernance et éradiquer la pauvreté?*
- 3. Quelles sont les difficultés rencontrées par les pays de la région au cours du processus d'accession à l'OMC?*
- 4. Les règles de l'OMC répondent-elles aux besoins et à la situation spécifique des pays de la CEI? Les négociations du Cycle de Doha répondent-elles aux besoins des pays ayant accédé récemment?*
- 5. Que peut-on faire pour que l'accession des pays de la CEI à l'OMC contribue au développement durable? Comment renforcer le rôle de la société civile?*

1. Exposés des experts

(a) Olga Ponizova, Eco-Accord

Situation actuelle et problèmes liés à l'accession à l'OMC pour les pays de la région

Cinq des 12 pays de la CEI sont déjà Membres de l'OMC: l'Arménie, la Géorgie, le Kirghizistan, Moldova et l'Ukraine. Six autres, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, le Kazakhstan, la Russie, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan, ont le statut d'observateur et négocient leur accession. La plupart de ces pays ont engagé, ou sont en train d'engager, de longues négociations en vue d'accéder à l'OMC. Seul le Kirghizistan y est parvenu dans un délai inhabituellement court (deux ans) tandis que les autres ont eu besoin de nombreuses années pour le faire (15 ans dans le cas de l'Ukraine). Pour la plupart des pays de la CEI, le processus n'est pas encore achevé.

En règle générale, les pays plus grands ayant des structures économiques complexes ont besoin de davantage de temps pour négocier les modalités de leur accession. Le temps nécessaire dépend aussi de la nature des exigences que les Membres de l'OMC adressent au pays candidat et de la ténacité avec laquelle celui-ci défend ses intérêts nationaux. Par exemple, les Membres de l'OMC n'ont pas imposé au Kirghizistan des conditions difficiles ou inacceptables en raison de la petite taille de son économie et de son orientation vers l'exportation de matières premières. En outre, à cause de la dépression économique dans le pays à l'époque, il n'y avait aucun groupe d'intérêt, au niveau national, pour réclamer la protection du marché intérieur.

Pour les pays de la région, le processus d'accession à l'OMC a débuté dans les années 90; il a coïncidé avec une période d'une difficulté sans précédent, marquée par de profondes transformations dans ces pays qui avaient un régime totalitaire et une économie centralisée. La situation économique s'est alors fortement dégradée. Dans la quasi-totalité de ces pays, le PIB a fortement diminué (de 30 pour cent), de même que la production industrielle (39 pour cent), la production agricole (31 pour cent) et la formation de capital fixe. Les taux d'inflation se sont envolés, révélant l'instabilité des systèmes financiers, et la dette extérieure a augmenté. La détérioration des indicateurs économiques a été inégale suivant les pays, mais tous ont traversé une crise sévère et douloureuse. Aujourd'hui, la situation s'améliore, mais les problèmes de développement restent très aigus.

Étant maintenant indépendants, les pays de la région doivent développer une économie indépendante, et s'intégrer dans l'économie mondiale et dans les structures économiques mondiales en tant qu'États-nations souverains. L'OMC est l'une des organisations auxquelles ils souhaitent adhérer.

Il est important de se demander ce que les pays de la région attendent de l'accession à l'OMC. Eco-Accord a organisé dans la région des discussions avec de nombreuses parties prenantes qui ont permis de mettre en lumière les avantages escomptés:



- accès au mécanisme de règlement des différends commerciaux;
- possibilité de participer à l'élaboration des nouvelles règles commerciales internationales;
- amélioration de la législation nationale et création d'un environnement favorable au commerce et à l'investissement, contribuant au développement des économies nationales;
- création de conditions permettant un meilleur accès aux marchés mondiaux pour les machines, les équipements, la technologie, l'information, les produits miniers et les matières premières, les transports et les communications;
- création de conditions permettant d'améliorer la qualité des biens et services nationaux grâce à des normes plus élevées et à l'effet de la concurrence;
- création de conditions plus favorables au développement économique et à l'amélioration de la situation sociale et environnementale;
- amélioration des systèmes de gestion, y compris pour la gestion de l'environnement;
- avantages politiques résultant de la volonté affichée d'intégrer le pays dans le système économique mondial.

Cependant, nombre d'experts et d'acteurs s'inquiètent du prix que le pays et la société devraient payer pour accéder à l'OMC. Cette question suscite un large intérêt dans le public dans la région. Les préoccupations couramment exprimées dans les pays de la CEI sont les suivantes:

- Dans une certaine mesure, l'appartenance à l'OMC limite la possibilité pour les États d'instaurer une politique économique nationale.
- On risque d'assister à la faillite de certaines industries et de certaines entreprises nationales et à la montée du chômage et des tensions sociales. Les producteurs nationaux ne sont guère en mesure de concurrencer les producteurs internationaux à moins de recevoir un soutien essentiel des pouvoirs publics et de disposer de ressources financières et de capacités de gestion suffisantes pour se développer. Des pans entiers des économies de la région pourraient être plongés dans la crise, en particulier les petites et moyennes entreprises et le secteur agricole.
- Les pays de la CEI manquent encore de capacités, de compétences et de main-d'œuvre qualifiée pour participer effectivement aux travaux de l'OMC et protéger leurs intérêts dans le commerce international.

- La libéralisation des échanges peut avoir un effet défavorable sur l'environnement en encourageant l'importation de technologies et de produits nuisibles à l'environnement ainsi que la surexploitation de la biodiversité, l'augmentation de la production de déchets, la croissance des industries extractives et l'épuisement des ressources naturelles.

Mme Ponizova a parlé des *problèmes rencontrés par les pays de la CEI pour accéder à l'OMC*. L'OMC ne prévoit pas de régime spécial pour les économies en transition – contrairement à la plupart des organisations internationales, qui reconnaissent la catégorie des pays en transition en plus de celle des pays développés et des pays en développement. C'est pourquoi, pour la plupart des pays de la CEI, les modalités d'accession correspondent davantage à celles qui conviennent pour les pays développés et ne répondent pas aux besoins de développement propres aux pays de la CEI. Par exemple, les engagements pris par les pays du sud de la région, comme l'Arménie, le Kirghizistan, la Géorgie et Moldova, qui ont accédé récemment à l'OMC, sont plus proches de ceux des pays développés que de ceux des pays en développement. En outre, les pays de la CEI ne bénéficient pas des privilèges accordés aux pays qui ont accédé à l'OMC pendant le Cycle d'Uruguay. Ils se voient souvent imposer des obligations «OMC+». Dans certains cas, le processus d'accession est dominé par les questions politiques; et parfois, les modalités proposées n'ont pas de rapport avec le commerce.

Un autre problème est la faible capacité des gouvernements de négocier l'accession. Il leur fait d'abord du personnel capable de négocier efficacement avec les États qui sont déjà Membres. Les négociateurs doivent comprendre les textes juridiques et les intérêts commerciaux et économiques de leur pays. L'élaboration de l'aide-mémoire initial décrivant l'environnement commercial du pays exige une analyse économique approfondie. Et les États doivent être en mesure d'élaborer et d'administrer les lois et les procédures nécessaires pour remplir leurs obligations commerciales. Tout cela nécessite des connaissances et des moyens considérables. Les problèmes linguistiques aggravent les choses: tous les documents de travail sont rédigés en anglais, langue dont la connaissance progresse dans la région, mais pas assez vite jusqu'à présent. Le russe y est encore largement employé mais, contrairement au système des Nations Unies, l'OMC ne l'utilise pas comme langue de travail.

Il a été signalé des difficultés supplémentaires, dues au fait que les pays de la région ne sont pas enclins à former des coalitions. L'assistance internationale ne répond pas toujours à leurs besoins spécifiques et porte avant tout sur les questions techniques. Il y a peu de compétences et de travaux de recherche concernant les principales questions intéressant l'OMC, en particulier celles qui se posent à la suite de l'accession.

En général, les acteurs concernés connaissent mal les enjeux liés à l'accession et à l'appartenance à l'OMC, et l'influence que celle-ci peut avoir sur le développement



durable. Certains gouvernements engagent des consultations principalement avec les entreprises et les experts, au lieu d'associer au débat les organisations non gouvernementales (ONG) et les autres groupes représentant la société civile.

Les ONG de la région participent très peu aux discussions internationales sur les questions commerciales et sont sous-représentées dans les grands forums mondiaux consacrés au commerce international, comme la Conférence ministérielle de l'OMC, les conférences de la CNUCED et le Forum public de l'OMC. Cela tient principalement au manque de financement: nombre d'organisations internationales et de fondations soutiennent la participation des ONG des pays en développement, mais ne considèrent pas que les ONG d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale aient droit à ce type d'assistance. Un autre obstacle est lié au problème des visas. Mme Ponizova a souligné que, pour le présent Forum, trois participants du Réseau des pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) sur le commerce et le développement durable, dont un intervenant, n'avaient pas pu obtenir de visa suisse et, de ce fait, avaient dû renoncer à participer, alors qu'ils avaient obtenu un soutien financier à cet effet.

Mme Ponizova partageait la position du Réseau EOCAC sur le commerce et le développement durable au sujet des conditions requises pour tirer le maximum d'avantages de l'accession à l'OMC. À cette fin, les pays doivent:

- obtenir des modalités d'accession favorables (contribuant au développement durable mais ne limitant pas la marge de manœuvre politique pour traiter les problèmes économiques, sociaux et environnementaux urgents);
- participer à l'élaboration des règles commerciales multilatérales compte tenu des intérêts nationaux;
- élaborer des politiques nationales efficaces sur la base d'un débat entre les multiples acteurs concernés.

Le Réseau considère qu'il faut reconnaître les difficultés et les besoins de développement spécifiques des pays de la région dans le processus d'accession à l'OMC et dans le Cycle de Doha. Il importe aussi d'améliorer la portée et la qualité des programmes de renforcement des capacités pour ces pays, qu'ils aient accédé récemment ou qu'ils soient en cours d'accession, y compris les programmes destinés aux groupements de la société civile. Il faut promouvoir l'échange de compétences et de renseignements au sein de la région. En outre, la recherche sur le commerce et le développement durable devrait être davantage centrée sur les pays. Il est essentiel de soutenir les initiatives des ONG et de la société civile dans le domaine du commerce et du développement durable. Enfin, il faudrait que les ONG participent plus largement aux débats internationaux.

(b) S.E. M. Muktar Djomaliev, Ambassadeur, Représentant permanent de la République kirghize auprès de l'ONU et de l'OMC

M. Djomaliev a présenté l'expérience de son pays comme Membre de l'OMC. Le Kirghizistan était le premier pays de la CEI à avoir accédé à l'OMC, en décembre 1998. Cette accession a été mal perçue par certains pays de la CEI. Le Kirghizistan a pris un certain nombre d'engagements assez libéraux qui ont été critiqués et qui ont aussi servi d'argument pour justifier la longueur et la difficulté du processus de négociation à l'OMC.

Toutefois, la relative rapidité de l'accession du Kirghizistan à l'OMC était due principalement au fait qu'à l'époque, le pays avait un régime commercial libéral. Le niveau moyen des droits d'importation était inférieur à 10 pour cent et il n'y avait aucune restriction à l'exportation. Les subventions à l'agriculture étaient insignifiantes. Le secteur des services avait besoin d'une libéralisation rapide pour attirer la technologie et les capitaux étrangers.

Le processus d'accession à l'OMC a rendu le commerce extérieur du Kirghizistan conforme aux normes internationales. Le pays a obtenu un accès garanti aux marchés des Membres de l'OMC et le statut d'économie de marché lui a été reconnu. En conséquence, les États-Unis ont levé l'Amendement Jackson-Vanik, qu'ils appliquaient à l'encontre du Kirghizistan lorsqu'il faisait partie de l'URSS.

Aujourd'hui, les conditions d'accession à l'OMC sont beaucoup plus contraignantes. Les Membres de l'OMC demandent aux candidats d'assumer des obligations de plus en plus libérales. Par exemple, dans le cas de l'Ukraine, plus de 50 pour cent des produits importés sur son territoire seront soumis à un droit nul. Suite à leur accession à l'OMC, la moyenne pondérée des droits d'importation de la Géorgie, de Moldova et de l'Arménie est inférieure à 10 pour cent. La Géorgie veut poursuivre unilatéralement ses efforts de libéralisation et refuse de se joindre à toute initiative visant à obtenir un traitement préférentiel.

M. Djomaliev a évoqué les obstacles au commerce dans les pays de la CEI. Après son accession à l'OMC, le Kirghizistan a été visé par des mesures restrictives imposées de façon unilatérale et inamicale par ses partenaires commerciaux de la CEI. Les raisons de ces mesures étaient les suivantes:

- les pays de la CEI craignaient que les pays tiers n'inondent leurs marchés de marchandises par l'intermédiaire du Kirghizistan;
- ils craignaient que les conditions d'accession libérales du Kirghizistan ne deviennent une norme non officielle pour l'accession des autres pays de la CEI;
- les partenaires commerciaux de la CEI s'attendaient à ce que le Kirghizistan, en tant que Membre de l'OMC, leur impose son propre niveau d'obligations dans le cadre des négociations bilatérales.



Immédiatement après l'accession du Kirghizistan, le gouvernement du Kazakhstan a pris des mesures pour renforcer ses postes de douane; il a imposé un droit de 200 pour cent sur les produits qui étaient sensibles pour le Kirghizistan et il a durci ses procédures douanières. L'Ouzbékistan, préoccupé par l'accession du Kirghizistan à l'OMC, a renforcé les formalités à la frontière et les contrôles douaniers. En 2001, l'Ukraine, avec laquelle le Kirghizistan pratiquait le libre-échange, a imposé des mesures antidumping sur les produits de l'un des plus grands fabricants d'ampoules électriques de la CEI, ce qui a causé un tort considérable au fabricant et à l'économie nationale.

Aujourd'hui, de nombreux problèmes apparus immédiatement après l'accession du Kirghizistan ont été réglés dans le cadre de consultations multilatérales et bilatérales. Le Kirghizistan a obtenu de l'Ukraine qu'elle supprime ses droits antidumping, en en faisant une condition de son accession à l'OMC. Aujourd'hui, le Kirghizistan a des liens économiques avec une centaine de pays, dont 74 sont Membres de l'OMC. Malgré les quelques difficultés rencontrées après l'accession à l'OMC, entre 1998 et 2001, les échanges commerciaux du pays augmentent régulièrement depuis 2002.

Les opposants à l'accession du Kirghizistan pensaient que les conditions libérales dans le secteur des services allaient entraver le développement: cela n'a pas été le cas pendant les huit dernières années. Le secteur des services a même connu une croissance constante depuis 2004 et il représente maintenant plus de 35 pour cent du PIB. La prédiction selon laquelle un environnement commercial libéral ne favoriserait pas l'investissement étranger ne s'est pas davantage réalisée. Au contraire, les investissements n'ont cessé de croître depuis 2001, avec un record en 2006-2007, lorsque le montant de l'investissement étranger direct a dépassé 200 millions de dollars EU. En outre, le Kirghizistan s'attend pour 2008 à une augmentation considérable des flux d'investissement, compte tenu des progrès qui ont résulté des arrangements politiques de haut niveau avec la Russie sur le financement de divers projets d'investissement au Kirghizistan, d'un montant de 1 milliard de dollars EU.

Entre 2000 et 2005, la part des recettes douanières a augmenté lentement mais sûrement (malgré une légère stagnation entre 2002 et 2004). Le produit des droits de douane a considérablement augmenté en 2005. En 2006-2007, les recettes douanières ont progressé de plus de 50 pour cent.

Bien entendu, l'accession à l'OMC n'a pas automatiquement des effets économiques positifs, et le Kirghizistan ne fait pas exception à cet égard. Après son accession à l'OMC, il est apparu que les producteurs nationaux n'étaient pas prêts à commercer avec l'étranger dans le cadre du système commercial multilatéral. Ayant obtenu l'accès aux marchés *de jure*, ils ont été confrontés *de facto* à des normes et des prescriptions internationales très strictes concernant la certification et la qualité des marchandises et les mesures sanitaires et phytosanitaires.

Pour le Kirghizistan, l'un des principaux avantages découlant de son appartenance à l'OMC est qu'il participe désormais pleinement aux négociations du Cycle de Doha, qui vont établir de nouvelles règles et procédures pour la libéralisation du commerce.

M. Djournaliev a parlé des Membres ayant accédé récemment à l'OMC. Au cours de leur processus d'accession, ces pays ont pris une série d'engagements contraignants qu'ils ne sont pas toujours en mesure de respecter. Ils sont donc en train de négocier une réduction de leurs engagements dans le cadre du Cycle de Doha. Leur objectif est de ne pas prendre de nouveaux engagements de réduction tarifaire pour l'agriculture et l'AMNA. Pour l'AMNA, il est proposé de réduire les droits suivant une «formule suisse», préconisée par les États-Unis avec le soutien de l'UE, méthode qui permettrait de calculer séparément le taux de réduction tarifaire pour les pays développés et pour les pays en développement.

L'amélioration des dispositions des articles VIII et X du GATT relatives à la promotion du commerce est aussi l'un des principaux points abordés dans les négociations. Ces dispositions traitent de la simplification, de l'harmonisation et de la transparence des procédures douanières et du transit. Les discussions portent aussi sur l'assistance technique pour la modernisation des systèmes douaniers et sur l'utilisation de règles et procédures communes pour le dédouanement des marchandises.

Au cours des négociations du Cycle de Doha, le Kirghizistan, Moldova et l'Arménie ont pu créer leur propre groupe de petits pays à faible revenu. Ils sont parvenus à un accord préliminaire avec les Membres de l'OMC selon lequel les engagements de réduction tarifaire (pour les produits agricoles et pour les produits industriels) qui résulteront du Cycle ne s'appliqueront pas à leur groupe. Le groupe des Membres ayant accédé récemment à l'OMC tente lui aussi d'obtenir les mêmes conditions, ce qui s'annonce difficile étant donné que la liste des nouveaux Membres ne cesse de s'allonger.

M. Djournaliev a conclu que l'appartenance à l'OMC favorisait mais ne garantissait pas l'essor des exportations, l'industrialisation rapide, le développement technologique, la croissance économique ou l'amélioration des conditions de vie. Pour réaliser ces objectifs, un pays doit avoir une politique macro-économique nationale efficace et des mécanismes de marché développés. Il ne fait aucun doute, cependant, que le Kirghizistan tire déjà des avantages de son appartenance à l'OMC et pourra continuer à en bénéficier dans l'avenir. Le pays n'est plus confronté à des pratiques commerciales déloyales de la part des Membres de l'OMC et la plupart des questions litigieuses en suspens sont résolues dans le cadre de consultations bilatérales informelles. Le secteur privé a un rôle à jouer en participant d'une manière proactive, et ses acteurs devraient connaître leurs droits dans le cadre de l'OMC et être prêts à informer le gouvernement en temps voulu en cas de violation de leurs droits.



À cet égard, on peut parler de réussite pour le Kirghizistan. Le secteur privé est représenté par l'Association des exportateurs auprès de la Commission interministérielle du gouvernement et prend part à l'élaboration des positions du pays dans les négociations à l'OMC. Les membres de la Commission organisent des ateliers sur la politique commerciale avec la participation d'experts internationaux du Secrétariat de l'OMC. Ainsi, le gouvernement suit de près les problèmes rencontrés par les producteurs et utilise le mécanisme de règlement des différends de l'OMC pour influencer sur les mesures prises par ses partenaires commerciaux.

Le gouvernement kirghiz devrait se montrer plus proactif pour défendre sa position dans les négociations du Cycle de Doha au sein du groupe des petits pays à faible revenu, car cela permettrait d'adapter l'économie nationale aux nouveaux Accords de l'OMC qui résulteront du Cycle et d'assurer au pays l'accès aux marchés des Membres de l'OMC à des conditions plus favorables.

À l'échelon régional, les pays de la Communauté économique eurasiennne devraient se concerter pour définir une position commune dans le cadre du Cycle de Doha. Cela leur permettrait de profiter de l'accession du Kirghizistan qui pourrait représenter leurs intérêts dans les négociations de Doha auxquelles il participe à part entière.

Une proposition en faveur des pays de la Communauté économique eurasiennne pourrait être d'inclure dans l'ensemble des documents du Cycle de Doha des réserves selon lesquelles toutes les exceptions applicables aux Membres ayant accédé récemment à l'OMC s'appliqueraient aussi aux pays qui y accéderaient après l'achèvement du Cycle. Cela permettrait à ces pays, après leur accession, d'obtenir un délai de grâce pour mettre en œuvre les engagements issus du Cycle de Doha.

(c) Dimitri Liakichev, Chef de la Section de la politique commerciale, Mission de la Fédération de Russie, Genève

M. Dimitri Liakichev a parlé de l'état d'avancement et des perspectives du processus d'accession de la Russie. Il a souligné que son pays avait achevé les négociations sur l'accès aux marchés avec tous les Membres de l'OMC intéressés et que les résultats de ces discussions étaient examinés par le Secrétariat de l'OMC. Il a dit que des travaux étaient en cours, sur le plan intérieur, pour mettre la législation russe en pleine conformité avec les règles de l'OMC, et que cinq à six lois et règlements étaient en cours de finalisation. Ces textes juridiques avaient une portée très spécifique. La plupart visaient à améliorer la protection des droits de propriété intellectuelle. Par ailleurs, le Groupe de travail de l'accession de la Russie avait pris la décision de poursuivre les discussions sur toutes les questions en suspens au début de novembre.

L'intervenant a en outre souligné l'importance de l'accession de la Russie à l'OMC pour l'économie de l'ensemble de la région Europe orientale, Caucase et Asie centrale, compte tenu de la position économique dominante de la Russie dans cette région

et des liens économiques traditionnels entre les pays de la CEI. Le commerce et la coopération économique à l'intérieur de la région peuvent se développer considérablement, ce qui exige évidemment que le cadre juridique pertinent soit renforcé. Il serait parfaitement logique que ce cadre soit fondé sur les règles de l'OMC. Premièrement, certains des pays de la région sont déjà Membres de l'OMC et ont transposé ces règles dans leur législation, tandis que d'autres, désireux de devenir Membres, ont tout intérêt à engager des réformes. Deuxièmement, les règles de l'OMC sont les plus universelles et les mieux reconnues au plan international. De ce fait, beaucoup de choses dépendent des progrès du processus d'accession de la Russie.

(d) Hassan Karimov, Institut pour la création d'entreprises et les services/Fondation pour le soutien des initiatives civiles (Tadjikistan)

M. Hassan Karimov a déclaré qu'il ne faisait aucun doute maintenant que le Tadjikistan devait accéder à l'OMC. La mondialisation est un processus incontournable et le pays ne peut pas rester isolé du reste du monde. L'essentiel est de faire en sorte que la participation au marché mondial entraîne le moins de pertes et le plus de gains possible. Il importe d'examiner les conditions, les modalités, les engagements et les concessions qui seront nécessaires afin d'obtenir des conditions d'accession équitables, tout en protégeant les intérêts nationaux et les spécificités du pays.

Selon M. Karimov, les avantages de l'accession du Tadjikistan à l'OMC résideraient principalement dans le traitement NPF, le système de règlement des différends et la réglementation des restrictions commerciales. Les pertes prévisibles consisteraient, entre autres, en la réduction de la part des producteurs locaux sur le marché intérieur du fait de l'ouverture à la concurrence, en l'apparition de déséquilibres de la balance des paiements et en la suppression des aides de l'État, qui aurait des effets immédiats.

Le statut exact du Tadjikistan lors de son accession à l'OMC soulève quelques questions. La qualité de Membre impose des engagements spécifiques, dont la nature et les modalités dépendent du statut du pays lors de son accession. Le Tadjikistan est l'un des pays les moins développés de la région, avec un PIB par habitant de 561 dollars EU en 2007, soit à peine plus qu'en 2000, où il était de 159,60 dollars EU.

Le Tadjikistan doit, autant que possible, réduire les effets négatifs et maximiser les effets positifs de son accession à l'OMC. Il est nécessaire d'en tenir compte au niveau national, sur les plans politique, économique et juridique, et au niveau international dans les négociations avec le Groupe de travail de l'OMC.



2. Questions et observations de l'assistance

Le débat a porté sur trois grands thèmes:

- la coopération régionale dans la région et à l'OMC;
- les conséquences de l'accession à l'OMC et les difficultés du processus d'accession;
- le rôle de la société civile dans la politique commerciale.

Les participants ont discuté des accords commerciaux régionaux (ACR). Il a été demandé s'il existait des ACR dans la région. Les experts ont répondu par l'affirmative. La Communauté économique eurasiennne est un processus visant à accélérer l'intégration régionale et à resserrer les liens économiques et politiques entre les pays membres, qui sont au nombre de six: Russie, Bélarus, Kazakhstan (depuis 1995), Kirghizistan (depuis 1996), Tadjikistan (depuis 1998) et Ouzbékistan (depuis 2006). La Communauté économique eurasiennne a été créée au lendemain de la chute de l'Union soviétique. Elle remplit des fonctions liées à l'établissement d'une frontière douanière commune entre ses membres et à la mise en place de droits de douane, de paramètres relatifs aux prix et d'autres éléments du marché commun.

Des questions ont été posées au sujet de l'harmonisation des règles de l'OMC, de l'union douanière et de la Communauté économique eurasiennne. Selon M. Djoumaliev, il faudrait attendre que tous les pays membres accèdent à l'OMC. Dès que l'un d'entre eux deviendra Membre de l'OMC, le Kirghizistan enclenchera immédiatement le processus de réexamen des droits de douane avec les autres Membres de l'OMC. Les participants ont estimé que, pour éviter les conflits, il était souhaitable d'accéder d'abord à l'OMC et de négocier ensuite la création d'unions économiques entre les pays pour favoriser la libéralisation du marché dans la région. Plus les positions des pays seront proches dans le cadre de l'OMC, plus leur intégration régionale sera facile et rapide. C'est pourquoi les membres de la Communauté économique eurasiennne devraient coordonner leurs conditions d'accession à l'OMC, y compris, entre autres, leurs tarifs douaniers extérieurs.

Les participants ont aussi discuté de l'importance d'une accession rapide à l'OMC. Il est généralement admis dans la région que la non-participation à l'OMC comporte de sérieux inconvénients, en particulier à cause de l'impossibilité de participer à l'élaboration des règles commerciales internationales et de recourir au mécanisme de règlement des différends. Plusieurs participants ont demandé si la Russie avait l'intention d'accéder rapidement à l'OMC, vu les nombreuses exigences auxquelles elle est confrontée dans la négociation dont certaines lui semblent inacceptables ou difficiles à accepter. Il leur a été répondu que la Russie poursuivait les négociations. M. Liakichev a dit que le problème était lié non pas à l'appartenance de la Russie à l'Organisation mais aux conditions de son accession. Pour de nombreuses parties

prenantes, les conditions d'accession de la Russie et d'autres pays devaient favoriser le développement et non limiter leur marge de manœuvre politique pour la réalisation d'objectifs nationaux.

La question de l'incidence de l'accession sur la réduction de la pauvreté a suscité un vif intérêt. De nombreux experts considèrent la libéralisation des échanges comme un facteur important pour accélérer le développement et améliorer le niveau de vie.

Cela a-t-il été le cas pour le Kirghizistan?

M. Djoumaliev a dit qu'il était assez difficile d'évaluer la part de la réduction de la pauvreté qui était attribuable spécifiquement à l'accession à l'OMC. En général, l'égalité des termes de l'échange sur les marchés internationaux et le développement du commerce sont propices à la réduction de la pauvreté au Kirghizistan. Mais à ce jour, la libéralisation des échanges n'a pas contribué de manière visible à l'amélioration de la situation dans le pays. Selon M. Karimov, l'accession du Tadjikistan à l'OMC aura à long terme un effet positif sur la réduction de la pauvreté mais, pour l'heure, les envois de fonds en provenance de la Russie constituent le principal facteur de croissance, représentant 36 pour cent du PIB d'après les experts internationaux. Selon Mme Ponizova, la libéralisation du commerce ne peut pas régler automatiquement les problèmes sociaux et économiques des pays. Pour combattre efficacement la pauvreté, il faut savoir comment la libéralisation est menée, à quelles conditions un pays accède à l'OMC et quelle est l'efficacité des réformes entreprises au niveau national pour soutenir ces efforts.

Les participants ont abordé la question de la période de transition pour la mise en œuvre des engagements pris lors de l'accession à l'OMC, et des difficultés qui lui sont liées. Le Kirghizistan a obtenu une période de transition, mais il faut noter qu'en général, cette transition n'a pas présenté de difficulté car, au moment de l'accession, l'économie du pays avait déjà été considérablement libéralisée. Des difficultés sont apparues pendant la période de transition, lorsqu'il s'est agi de s'assurer que tous les ministères et organismes concernés connaissaient les engagements et étaient en mesure de les respecter. Pendant cette période, il a été établi une commission interministérielle, dont les membres ont été envoyés en Suisse et aux Pays-Bas pour y suivre une formation. À présent, toutes les commissions fonctionnent convenablement. Toutefois, le gouvernement doit aujourd'hui faire face à de nouveaux problèmes, liés aux conditions plus strictes qui s'appliquent depuis la fin de la période de transition.

Dans le cas de la Russie, il est trop tôt pour discuter des difficultés de la période de transition, et ce pour deux raisons. Premièrement, les engagements ne déploieront leurs effets qu'après l'accession. Certains prévoient des périodes de transition mais seul l'avenir dira si cela peut faciliter l'adaptation de l'économie nationale aux nouvelles conditions. Deuxièmement, le processus d'accession de la Russie ne



cesse de se prolonger et ce retard permettra au pays de se préparer à fonctionner dans le cadre des règles de l'OMC.

En réponse à une question concernant les accords qui poseraient à la Russie des problèmes de mise en œuvre particuliers, M. Liakichev a dit que les accords les plus problématiques étaient ceux qui n'existaient pas pour les autres Membres de l'OMC et qui avaient été inventés uniquement pour la Russie.

Les participants ont débattu des effets de l'accession à l'OMC pour l'agriculture, secteur économique particulièrement important pour tous les pays de la région. M. Liakichev a dit que la Russie ne s'attendait pas à des effets négatifs considérables pour ce secteur. Il était peu probable que le niveau de protection tarifaire s'abaisse sensiblement. Les résultats des négociations de Doha en cours concernant la réduction des tarifs et des subventions agricoles pourraient procurer des avantages plus importants pour l'agriculture du pays. Toutefois, les pays de la région étaient très préoccupés par les conséquences possibles.

Les participants ont dit qu'après son accession à l'OMC, la Russie deviendrait un acteur assez influent. L'un d'eux a demandé à quel groupe la Russie envisageait de se joindre après son accession, ou si elle envisageait de constituer son propre groupe, par exemple, avec les pays de la CEI. Selon le représentant de la Fédération de Russie, cela n'était pas facile à dire. Mais beaucoup pensent que la Russie s'efforcerait d'équilibrer les intérêts des différents groupes à l'OMC et d'instaurer un dialogue positif.

Un représentant d'une organisation non gouvernementale a noté que les pays de la région sous-estimaient l'importance de la formation de coalitions à l'OMC. Or, les négociations à l'OMC sont déterminées par des coalitions établies sur la base de positions communes. De ce fait, les pays de la région devraient accorder plus d'attention aux efforts déployés dans ce domaine, et tirer parti de leur appartenance à l'OMC pour protéger au mieux leurs intérêts nationaux.

Les participants se sont penchés en particulier sur le rôle de la société civile dans l'élaboration des politiques commerciales et à l'OMC. Ils ont noté l'influence croissante du public dans les pays de la région au cours de la dernière décennie, y compris en ce qui concernait l'OMC. Par exemple, au Kirghizistan, on avait créé une commission intergouvernementale spéciale comprenant des représentants du secteur privé et de la société civile. Aucune mesure ne devait être prise sans l'aval de la commission. La Russie avait suivi la même voie. Depuis 2000, les représentants du Ministère du développement économique avaient organisé environ 600 réunions sur ces questions avec différentes associations d'exportateurs, d'importateurs et de producteurs. En outre, des réunions consultatives avaient lieu régulièrement avec l'Union russe des industriels et la Fédération russe des chambres de commerce ainsi qu'avec des représentants des organismes de recherche et des ONG.

Toutefois, beaucoup pensent que la coopération entre les pouvoirs publics et la société civile dans le domaine de

la politique commerciale est encore très insuffisante. Il est nécessaire de stimuler le débat sur les politiques et de renforcer la participation des ONG à ce dialogue.

3. Conclusions et voie à suivre

1. Les difficultés et les besoins de développement spécifiques des pays en transition d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale devraient être reconnus à l'OMC:

- Les modalités d'accession devraient contribuer au développement durable et correspondre au niveau de développement du pays concerné. Les négociations d'accession devraient porter sur les questions commerciales et ne devraient pas être dominées par des questions politiques ou autres.

- Pour les pays ayant accédé récemment, les mesures de libéralisation prises avant les négociations et l'évolution en cours devraient être prises en compte dans les négociations sur la libéralisation dans le cadre du Cycle de Doha. Les pays ayant accédé récemment devraient disposer d'une plus grande flexibilité dans le domaine des politiques, comme c'est le cas pour les pays en développement et pour certains PMA et autres pays en développement vulnérables. Ces pays devraient bénéficier d'une flexibilité spéciale, y compris d'une exemption des nouvelles réductions tarifaires pour certains produits clés qui sont d'une importance vitale pour leur sécurité alimentaire, la garantie de leurs moyens d'existence et leur développement rural. En outre, les Membres ayant accédé récemment ne seraient tenus de procéder qu'à des réductions tarifaires plus faibles et se verraient accorder des périodes de mise en œuvre plus longues.

2. Pour tirer le meilleur parti de l'accession à l'OMC, les pays concernés devraient prendre des mesures appropriées au niveau national:

- les pays en cours d'accession devraient veiller, autant que possible, à ce que leurs intérêts nationaux en matière de développement durable soient pris en compte dans les accords d'accession à l'OMC;

- il faudrait évaluer avec soin les coûts et les avantages de l'accession et ses conséquences économiques, sociales et environnementales pour le pays concerné, afin de définir une position nationale à l'égard de l'OMC et des politiques nationales permettant de tirer le maximum d'avantages de l'accession et d'en atténuer les inconvénients éventuels. Cela devrait se faire en concertation avec les diverses parties prenantes;

- il est nécessaire de déterminer les mesures à prendre pour renforcer la compétitivité de l'économie nationale et protéger les producteurs locaux pendant la libéralisation;



- une participation plus active aux négociations à l'OMC est nécessaire. Les positions des pays fondées sur les intérêts nationaux devraient être définies en concertation avec les diverses parties prenantes;

- le renforcement des capacités des experts nationaux pour les questions relatives à l'OMC est une tâche essentielle;

- il faudrait organiser des échanges de renseignements et d'expériences entre les pays accédants et les pays ayant accédé récemment (y compris les pays en développement) sur les questions relatives à l'OMC;

- les pays de la Communauté économique eurasiennne auraient intérêt à coordonner leurs positions concernant l'accèsion à l'OMC et dans le cadre du Cycle de Doha.

3. Pour maximiser les avantages de l'accèsion à l'OMC, les pays concernés devraient prendre des mesures appropriées au niveau régional:

- il faut accroître la portée et la qualité des programmes de renforcement des capacités et de sensibilisation du public destinés aux pays de la région ayant accédé récemment ou en cours d'accèsion, y compris les programmes destinés aux groupements de la société civile, dans le but d'encourager les échanges de compétences et de renseignements dans la région;

- il faudrait donner la priorité à la promotion de la recherche sur le commerce et le développement durable axée sur la région et les pays;

- il faudrait soutenir les initiatives de la société civile et des ONG dans le domaine du commerce et du développement durable et encourager la participation des ONG de la région aux activités des instances internationales.



IV.

Le système commercial multilatéral: la voie à suivre



A.

Soixante ans de coopération commerciale multilatérale: la voie à suivre



Modérateur

M. Alejandro Jara – Directeur général adjoint, Secrétariat de l'OMC

Intervenants

M. Patrick Low – Directeur, Division de la recherche économique et des statistiques, Secrétariat de l'OMC

Mme Celine Charveriat – Directrice adjointe de campagne, OXFAM International

M. Felix Peña – Spécialiste du commerce, Argentine

Mme Ann Capling – Professeur, Université de Melbourne

Débat organisé par

OMC – Division de la recherche économique et des statistiques

Rapport rédigé par

OMC – Division de la recherche économique et des statistiques

Mercredi 24 septembre 2008 – 14 heures-16 heures



Résumé

Le thème de ce groupe de discussion a été inspiré notamment par le Rapport sur le commerce mondial 2007 publié par le Secrétariat de l'OMC sous le titre: Soixante ans de coopération commerciale multilatérale: Qu'avons-nous appris? Au fil de plus de 400 pages, le rapport du Secrétariat explore la genèse et l'évolution du système commercial multilatéral en se concentrant à la fois sur les réalisations et les difficultés des six décennies écoulées.

Le rapport commence par examiner les fondements conceptuels et théoriques de la raison d'être de la coopération internationale, dans une perspective pluridisciplinaire. Il examine ensuite de façon assez approfondie une série de résultats obtenus et de défis auxquels le système est confronté. Parmi les questions étudiées figurent le rôle de l'OMC dans la promotion de l'accès aux marchés, l'évolution du système de règlement des différends, la tâche ardue consistant à concilier les intérêts de Membres très divers en mettant l'accent sur la participation des pays en développement au système, et le problème du régionalisme. Le rapport présente également des observations sur la manière dont le programme de négociation et d'élaboration de règles de l'OMC a évolué avec le temps, et il pose des questions quant à la façon dont on pourrait aborder à l'avenir l'élaboration de ce programme.

Durant la séance, les experts ont poursuivi ce débat et envisagé l'avenir sous forme d'une analyse systématique des défis auxquels le système commercial est confronté aujourd'hui et pour les années qui viennent. Des experts seront invités à animer le débat sur des questions comme la prise des décisions à l'OMC, la participation des pays en développement et la manière de traiter le régionalisme.

1. Exposés des experts

M. Alejandro Jara, Directeur général adjoint de l'OMC et modérateur de la séance, a indiqué pour commencer qu'il espérait que les discussions seraient essentiellement tournées vers l'avenir. Il a souligné que l'OMC se trouvait à la croisée des chemins, alors que le Cycle de Doha était en passe de s'achever et que le monde connaissait des mutations rapides. Il a mis l'accent sur le fait que nous étions arrivés à une étape cruciale des relations commerciales internationales.

Les exposés des experts se sont appuyés sur les questions posées par le modérateur, puis une séance de questions-réponses a suivi.

(a) Patrick Low, Directeur de la Division de la recherche économique et des statistiques, Secrétariat de l'OMC

M. Patrick Low a débuté son intervention en rappelant les défis cruciaux auxquels l'OMC fait face, notamment la gestion des relations commerciales au sein d'une organisation comptant des Membres de plus en plus nombreux et divers; la réaction face au régionalisme; les questions liées au

processus décisionnel; et l'établissement du programme de travail.

Il s'est ensuite exprimé sur les raisons pour lesquelles les pays estimaient avoir intérêt à coopérer entre eux. La nécessité de se retourner sur l'histoire pour pouvoir progresser a été notée. Si, au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle, la coopération commerciale internationale s'est largement développée, la première moitié du siècle suivant, en revanche, s'est caractérisée par un mouvement contraire: contraction des économies, effritement des accords de coopération, protectionnisme fréquent des politiques commerciales et, finalement, la guerre. Les enseignements tirés de cette période ont renforcé la détermination des dirigeants de l'après-guerre à élaborer, dans le domaine économique, des accords de coopération internationale qui renforceraient la stabilité. Cette approche reconnaissait implicitement que des institutions comme le GATT/l'OMC étaient indispensables à la stabilité économique.

Il a souligné que les motifs incitant les pays à coopérer entre eux étaient divers. Pour que les efforts de coopération réussissent, il faut que les résultats négociés n'oublient personne. Le fait que l'une des parties n'en soit pas consciente compromet toute possibilité d'accord. De plus, M. Patrick Low a souligné que même les accords ayant abouti pouvaient se révéler fragiles, qu'ils pouvaient être incomplets, dans le sens où les parties à la négociation n'étaient pas parvenues à régler tous les détails. Il a ajouté qu'il était primordial de soutenir les accords de coopération et que la communauté internationale devait œuvrer en ce sens.

Pour élaborer des accords efficaces, il a recommandé de mettre l'accent sur les aspects suivants: modification des rapports de force, identification des similitudes dans les objectifs, coûts de transaction associés au changement, taille des différents groupes et effets distributionnels de la coopération internationale.

(b) Céline Charveriat, Directrice adjointe du plaidoyer d'Oxfam International

S'agissant des progrès accomplis en matière de libéralisation des échanges commerciaux, Mme Céline Charveriat a indiqué que le GATT/l'OMC n'avaient enregistré que des succès modestes au cours des 60 dernières années. Elle a fait observer que nous avons les mêmes problèmes à résoudre que dans les années 50, lorsque les pays en développement avaient soulevé des questions relatives aux politiques commerciales (accès préférentiel aux marchés, traitement spécial et différencié, restrictions appliquées à des fins de balance des paiements, érosion des préférences, etc.). Elle a souligné que la majorité des questions à régler étaient les mêmes qu'à l'époque parce que l'OMC avait constamment failli à sa tâche.

Les crises énergétiques, le renchérissement des denrées alimentaires, les changements climatiques et la géographie des échanges commerciaux modifient la dynamique des



négociations commerciales et amènent à s'interroger sur la pertinence du Cycle de Doha. Elle a cité l'article du Financial Times intitulé «Le multilatéralisme n'est pas aussi mort que Doha» (30 juillet 2008), soulignant que Doha répondait aux préoccupations de la fin des années 90, une époque où les prix alimentaires étaient bas, où l'intérêt pour le réchauffement planétaire était minimal et où les États-Unis et l'UE étaient largement plus puissants, sur le plan économique, que leurs homologues chinois, indien ou brésilien.

Concernant l'avenir, Mme Céline Charveriat a fait observer que la communauté internationale pouvait lancer un nouveau cycle de négociations pour «sauver l'OMC de Doha». Elle a souligné que plus le Cycle de Doha traînait en longueur, moins il semblait pertinent. Néanmoins, si cette option est retenue, les résultats du Cycle seront perdus et un nouveau mandat risque, de la même façon, de se retrouver dans l'impasse. Elle a indiqué que, d'une manière ou d'une autre, la volonté politique était tout à fait cruciale pour s'attaquer aux réformes.

(c) Felix Peña, spécialiste du commerce, Argentine

Le processus de formulation des politiques commerciales diffère d'un pays à l'autre et dépend, notamment, de facteurs culturels. M. Felix Peña a fait valoir qu'en raison de la mondialisation des activités et des problèmes économiques, chaque pays devait mettre au point des stratégies pour réagir et faire face à ces évolutions planétaires en gardant à l'esprit son propre intérêt. À cet égard, l'OMC a joué un rôle important. Il a salué les progrès accomplis par l'OMC en termes de transparence et de diffusion de l'information.

Il a mis l'accent sur le fait qu'il n'était pas possible de vivre en paix tous ensemble sans fixer de règles, tout en précisant bien que les règles devaient être régulièrement actualisées. S'agissant de l'OMC, une organisation fondée sur des règles, il fallait aussi qu'elle s'emploie à revoir régulièrement ses règles et ses procédures de travail.

Le système international connaissant un rythme de mutation sans précédent, que ce soit dans le domaine des finances ou du commerce, M. Felix Peña a insisté sur la nécessité d'adapter le système commercial aux nouvelles réalités, par exemple en adaptant les accords commerciaux préférentiels. La multiplication de ces accords au cours des dernières années a fait naître des questions sur la configuration actuelle des relations commerciales et sur la direction qu'elles vont sans doute prendre. Des mesures doivent être prises pour garantir le caractère non discriminatoire et la transparence du système financier. M. Felix Peña a également recommandé la création d'un organisme indépendant chargé d'évaluer l'impact des accords commerciaux préférentiels.

(d) Ann Capling, Professeur, Université de Melbourne

Au fil des ans, l'OMC a multiplié les efforts pour tenir compte des critiques qui lui étaient adressées au sujet de l'opacité de son processus décisionnel et de la nécessaire absence d'exclusion,

mais Mme Ann Capling a noté qu'il fallait repenser l'organisation des négociations et revoir le concept de l'engagement unique. Elle a souligné que ce principe et celui du consensus étaient devenus des obstacles à l'établissement d'un programme de travail.

Elle a préconisé différentes solutions telles qu'une réforme organisationnelle, l'introduction d'un système de vote ou encore la réintroduction de la souplesse qui caractérisait le processus décisionnel antérieur au Cycle d'Uruguay et fondé sur une approche dite de la «masse critique». Selon cette approche, il ne serait pas nécessaire que tous les Membres prennent des engagements dans le secteur concerné par les négociations. Parmi les critères incitant à envisager une approche fondée sur la masse critique pour définir le programme de travail figure la nécessité d'identifier des progrès certains en matière de bien-être, et ce à l'échelle mondiale, de préserver le principe de non-discrimination et de tenir expressément compte des conséquences des prises de décisions sur la répartition des revenus. Pour finir, Mme Capling a informé les participants que le récent examen des politiques commerciales décidé par le gouvernement australien avait recommandé que l'Australie réfléchisse au concept de masse critique dans le cadre de son programme de travail «Après le Cycle de Doha».

2. Questions et observations de l'assistance

La plupart des questions et des observations formulées par le public ont eu trait aux défis qu'allait devoir relever le système commercial, au processus décisionnel, ainsi qu'au programme de travail et à la réforme de l'OMC.

S'agissant de la réforme et du programme de l'OMC, les principaux commentaires ont évoqué l'impossibilité de structurer et d'orienter des discussions à 153 Membres de manière à ce qu'un consensus se dégage. Plus généralement, c'est la nécessité de repenser le processus décisionnel qui a été pointée du doigt.

Sans chercher à éluder la question, Mme Ann Capling a souligné les conséquences d'un passage à l'engagement unique dans le cadre de négociations multilatérales. Elle a fait valoir qu'une telle méthode ralentissait les négociations et l'élaboration du programme de travail. Pour éviter de tels problèmes à l'avenir, elle est revenue une nouvelle fois sur l'introduction du concept de processus décisionnel fondé sur la «masse critique» et sur le fait que, dans un tel cadre, les décisions sont prises par un groupe de pays représentant un pourcentage critique de l'ensemble des Membres.

M. Patrick Low a rebondi sur les propos de Mme Capling, soulignant qu'un tel mécanisme décisionnel devait s'imposer de lui-même pour éviter les dérives opportunistes.

Mme Céline Charveriat a ajouté que les décisions prises au consensus et le principe de l'engagement unique dans le cadre de négociations multilatérales entraînaient également des



coûts de mise en œuvre non négligeables pour les petits pays pauvres qui, assez souvent, ne bénéficient pas directement des accords.

Pour M. Felix Peña, les problèmes rencontrés lors du Cycle de négociations résultaient essentiellement du fait qu'il était de plus en plus difficile de parvenir à un consensus alors que les questions abordées et les acteurs concernés étaient de plus en plus nombreux. Par conséquent, la formule consistant à négocier sur plusieurs questions pour aboutir à un engagement unique n'était peut-être pas la meilleure solution à envisager pour l'avenir.

L'importance des règles et d'un système fondé sur des règles est un des autres thèmes qui est revenu régulièrement dans les débats. M. Felix Peña a jugé que le renforcement du système multilatéral fondé sur des règles était nécessaire, d'autant que les politiques protectionnistes risquaient de se développer. Il a souligné que le rôle réglementaire de l'OMC était sans doute le bien public le plus important du système mondial.

M. Patrick Low a insisté sur le fait que le système fondé sur des règles transparentes et le Mécanisme de règlement des différends demeuraient la meilleure option, en particulier pour les petits pays en développement.

Évoquant le régionalisme, Mme Ann Capling a considéré qu'il fallait y voir un complément et non un substitut au multilatéralisme et a appelé à la définition de meilleures règles dans ce domaine.

Mme Céline Charveriat a noté que, pour accroître l'efficacité, il fallait un meilleur respect des règles, du point de

vue des notifications, et un organe de règlement des différends amélioré, plus efficace et doté de réels pouvoirs, mais aussi plus facilement accessible aux pays en développement les plus fragiles.

3. Conclusions et voie à suivre

La séance a été très riche en informations et l'on a relevé le fait que les institutions étaient notoirement prisonnières de leur trajectoire: il est donc extrêmement difficile de modifier leur objet ou leur conception. Néanmoins, il pourrait y avoir des précédents, s'agissant du processus de décision fondé sur la masse critique. Un consensus s'est dégagé autour de l'idée que le système commercial devait être adapté aux nouvelles réalités et que la volonté politique devait s'exprimer plus fortement.

Globalement, les participants à la séance étaient d'avis que le système commercial du XXI^e siècle devait s'attaquer aux points suivants: nécessité de mieux gérer l'établissement du programme de l'OMC, le processus décisionnel et la participation au commerce mondial et, enfin, nécessité de comprendre la relation de plus en plus complexe entre le système multilatéral et la multiplication des relations fondées sur des accords préférentiels, et d'agir en conséquence.

Les nouveaux dirigeants de la planète devraient tous saisir l'occasion qui se présente de relancer l'OMC en lui faisant prendre une nouvelle direction. L'expérience acquise tout au long de ces six années et demie laisse à penser qu'une réforme du système commercial est véritablement cruciale.

B.

Comment adapter les futures politiques commerciales aux réalités futures du commerce



Modératrice

Mme Jacqueline Coté – Chambre de commerce internationale (CCI)

Intervenants

M. Knut R. Sørli – Directeur adjoint aux affaires internationales et à la politique commerciale, Confédération des entreprises norvégiennes (NHO)

M. Gregor Kündig – Membre du Conseil d'administration, Responsable des affaires internationales, economiesuisse, Fédération des entreprises suisses

M. Alex Capri – Partenaire et Directeur régional, Asie – Douanes et commerce international, KPMG

M. Fredrik Erixon – Cofondateur et Directeur du Centre européen d'économie politique internationale (ECIPE)

Débat organisé par

ECIPE et CCI

Rapport rédigé par

Mme Lucy Davis – ECIPE

Mercredi 24 septembre 2008 – 16h.15-18h.15



Résumé

À un moment où la confiance faiblit dans la capacité de l'OMC à produire une politique commerciale qui ait un sens et où l'on se pose des questions sur son avenir, la séance s'est efforcée de recentrer le débat sur les besoins prioritaires des négociants du monde pour assurer la pertinence future de l'Organisation.

La séance a permis d'étudier la réalité en mutation du système commercial mondial et de se demander si la politique commerciale mondiale évolue au même rythme. La fragmentation croissante des chaînes de production en particulier conduit à se demander si la politique commerciale négociée aujourd'hui répondra aux besoins futurs de l'activité commerciale mondiale. Au cœur de l'élaboration des politiques commerciales devrait figurer la facilitation des échanges transfrontières entre les entreprises. Au cours de cette séance, le Directeur régional de KPMG pour l'Asie (Douanes et Commerce international), ainsi que deux groupements professionnels établis en Europe ont donné une idée de ce qu'était le point de vue des milieux d'affaires sur la question.

Les questions posées étaient notamment les suivantes:

- *En quoi la fragmentation des chaînes de production influe-t-elle sur les besoins des entreprises mondiales?*
- *Actuellement, quels sont les obstacles les plus significatifs aux chaînes de production mondiales et quelles mesures devraient prendre les décideurs politiques?*
- *En quoi l'OMC est-elle utile à ces entreprises et son action est-elle adaptée à leurs besoins?*
- *En un mot, les entreprises et l'OMC interprètent-elles la même partition?*

En conclusion, ces interrogations ne sont pas seulement inévitables, elles pourraient aider les négociateurs de l'OMC à se repérer dans le nombre grandissant de questions soulevées, en se concentrant sur ce qui revêt une importance pratique du point de vue économique aussi bien que politique pour les entreprises d'aujourd'hui. On observe néanmoins un fossé entre la politique commerciale de l'OMC et la logistique commerciale. À brève échéance, l'OMC risque réellement de n'être plus pertinente si elle ne s'adapte pas à l'évolution des réalités et des besoins du monde de l'entreprise.

Quelles sont les priorités des entreprises dans la structure commerciale mondiale d'aujourd'hui, et en quoi sont-elles liées aux priorités en matière de politique commerciale?

M. Knut Sørliie a traité des difficultés inhérentes aux entreprises mondiales en ce qui concerne leurs besoins réellement prioritaires en matière de politique commerciale et le rôle de l'OMC à cet égard. Il a dégagé cinq points principaux.

Premièrement, il n'est pas évident de déterminer les priorités. Selon les secteurs et les pays, les priorités commerciales des entreprises varient. Elles peuvent aussi ignorer ce que recouvre le terme de «politique commerciale», qui englobe désormais de nouveaux aspects, des obstacles à la frontière aux obstacles à l'intérieur des frontières, ce qui n'a fait qu'accroître la complexité et la sensibilité de ce thème. Une chose est certaine, cependant, nous assistons à une globalisation des entreprises: les politiques nationales sont importantes pour leurs activités et le fonctionnement harmonieux du système commercial mondial est indispensable à leur succès.

Deuxièmement, au terme de sept ans de négociations commerciales multilatérales, il est compréhensible que les relations entre les entreprises et l'OMC soient empreintes d'une certaine lassitude. Il peut être difficile de motiver les entreprises et de les convaincre que les résultats ne se feront plus attendre. C'est ce qui en a conduit certains à affirmer que l'OMC devrait surtout s'employer à fixer des règles et à minimiser les questions relatives à l'accès aux marchés, car, dans le cadre du système actuel, il est illusoire d'attendre un élargissement important de l'accès aux marchés pour les marchandises ou les services.

Troisièmement, en dépit de la précédente conclusion, l'OMC reste très utile aux entreprises. Bien qu'elle progresse très lentement, qu'elle n'arrive pas à suivre le rythme de la mondialisation et qu'elle n'ait pas encore obtenu de résultats, nous avons besoin de règles mondiales capables de verrouiller les progrès accomplis, de façon à ce que le système commercial permette une meilleure prévisibilité et des échanges commerciaux plus libres. La manière la plus efficace de libéraliser le commerce est, indéniablement, la voie unilatérale. Mais cette voie comporte le risque d'un retour en arrière dans les situations de crise. Et c'est là que réside tout l'intérêt de l'OMC.

Quatrièmement, la voie bilatérale remporte un succès croissant depuis quelques années, à la fois dans les cercles politiques et les milieux d'affaires. Néanmoins, les accords commerciaux préférentiels bilatéraux présentent certains défauts non négligeables, en l'occurrence de nombreuses exceptions au principe du libre-échange et des règles d'origine différentes. L'OMC doit mieux réglementer ce type d'accords.

1. Exposés des experts

(a) Knut R. Sørliie, Directeur adjoint aux affaires internationales et à la politique commerciale, Confédération des entreprises norvégiennes (NHO), et membre de la Commission de la CCI chargée du commerce et de la politique d'investissement

Cinquièmement, dans le meilleur des cas, les résultats obtenus à l'issue du Cycle de Doha seront modestes. Une fois le Cycle achevé, l'heure sera venue pour les Membres d'engager une réflexion sur le fonctionnement du système de l'OMC. À l'heure où le protectionnisme commercial est en progression, y compris la protection des investissements, la protection de l'environnement, la protection par les obstacles non tarifaires et même les récentes suggestions visant à inscrire les normes fondamentales du travail au programme de travail «Après le Cycle de Doha», il est plus important que jamais de disposer d'un système commercial mondial qui fonctionne et qui est capable de faire face à ces nouveaux défis.

(b) Gregor Kündig, membre du Conseil d'administration, responsable des affaires internationales, Économiesuisse (Fédération des entreprises suisses) et membre de la Commission de la CCI chargée du commerce et de la politique d'investissement

La fragmentation des chaînes de production: une évolution du commerce mondial

M. Gregor Kündig a commencé son exposé par une présentation générale des évolutions du commerce observées au siècle dernier.

La rapidité de la mondialisation a suscité de très nombreux commentaires au cours des dernières années, mais le phénomène en lui-même n'a rien de nouveau. L'intégration de l'économie mondiale était en marche depuis plusieurs décennies. L'Europe, par exemple, importait du cacao en provenance du Ghana et d'autres pays africains et de pays d'Amérique latine dès le XIX^e siècle. Ces dernières années, la division du travail a été facilitée par l'ouverture des politiques économiques, la libéralisation des échanges entreprise dans un nombre croissant de pays et les progrès techniques réalisés en matière de transports et de communications.

Aujourd'hui, la «chaîne de valeur» associée à n'importe quelle activité économique, c'est-à-dire la valeur ajoutée par différents procédés ou différentes opérations à chacune des étapes de la production, est, dans bien des cas, effectivement mondiale. Ceci a du sens pour les entreprises, qui s'efforcent en permanence d'être plus efficaces parce que l'intensification de la concurrence sur les marchés intérieurs et les marchés internationaux les contraint à réduire leurs coûts. Plus de la moitié des importations mondiales de produits manufacturés sont constituées de consommations intermédiaires (produits primaires, pièces et composants et produits semi-finis). Dans les pays industrialisés, le ratio consommations intermédiaires importées/consommations intermédiaires nationales varie de moins de 10 pour cent pour le Japon et les États-Unis à 40 pour cent et plus pour des pays comme l'Autriche, les Pays-Bas, la République tchèque, la Belgique, la Suisse et l'Irlande.

Les entreprises multinationales jouent un rôle de premier plan dans les chaînes de valeur mondialisées. Les échanges transfrontières avec leurs filiales, souvent désignés par le terme

d'«échanges entre sociétés d'un même groupe», représentent une part importante du commerce international de marchandises.

Ces réflexions d'ordre général peuvent être illustrées par deux études de cas sur les activités logistiques transfrontalières, qui ont été préparées pour un séminaire organisé à Tokyo l'an dernier et qui ont été publiées par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

L'étude de cas sur Microsoft en Égypte a montré que les partenaires sur place ont retiré de nombreux avantages de leur association avec la multinationale et s'appuient sur ce partenariat pour doper la croissance sur le marché des pays du Golfe. Ce marché est vaste et, à l'heure actuelle, ne dispose pas du personnel qualifié nécessaire pour mener à bien tous les projets informatiques en cours de réalisation. Pour Microsoft aussi, la relation avec les partenaires locaux présente des avantages car elle lui permet de trouver des entreprises de confiance qui travaillent dans le respect de ses normes mondiales.

Au Mexique, les fournisseurs de premier rang de Volkswagen, tels que FTE Mexicana et Johnson Controls, ont aidé les fournisseurs de deuxième rang à améliorer la qualité grâce à la certification, afin d'entrer ou de rester dans la chaîne de valeur mondiale du constructeur allemand. Pour tous ces fournisseurs, il n'a pas été facile de satisfaire aux exigences de qualité, plus strictes qu'au niveau local. Les fournisseurs de premier rang considèrent qu'ils jouent un rôle clé pour Volkswagen, car leur contribution à la réduction des coûts et à l'amélioration des produits et des procédés est essentielle pour la compétitivité de l'industrie automobile.

On trouvera ci-après quelques suggestions sur la manière dont les politiques commerciales devraient être ajustées pour contribuer efficacement à la création de nouvelles chaînes de production et au renforcement des chaînes existantes:

- réexaminer les exigences les plus récentes en matière de sécurité, car elles entravent de plus en plus les échanges internationaux. La part marginale du commerce mondial qui présente des risques peut être traitée plus efficacement par des mesures spécifiques d'évaluation des risques;
- simplifier, harmoniser ou abolir purement et simplement les règles d'origine;
- faire fond sur les progrès réalisés jusqu'ici en matière de facilitation des échanges. L'essentiel est d'assouplir les contrôles aux frontières. C'est particulièrement important dans le cas des chaînes logistiques, car le facteur temps joue un rôle crucial;
- revoir les règles de l'OMC concernant la progressivité des droits de douane;
- s'attaquer avec plus de fermeté au protectionnisme résiduel qui subsiste dans le commerce des services.



(c) Alexander Capri, partenaire et directeur régional, Asie – Douanes et Commerce international, KPMG

Politique commerciale et gestion des douanes: résoudre les difficultés des entreprises

M. Alexander Capri a livré des informations de première main sur les problèmes rencontrés par les négociants en Asie, problèmes notamment liés aux complexités des législations intérieures et à la divergence des règles figurant dans des accords de libre-échange (ALE) qui se chevauchent. Il a axé son exposé sur quatre aspects essentiels pour l'activité des entreprises.

- *Règles d'origine* – À l'heure actuelle, déterminer le pays d'origine d'un article peut être difficile en raison de la fragmentation des chaînes de production, surtout quand les règles sur la «transformation substantielle» (pays où le produit a subi une modification ayant une incidence significative sur sa désignation et son utilisation) qui figurent dans plusieurs ALE ne sont pas les mêmes. Pour les entreprises, surtout les plus petites, il est compliqué et coûteux de retracer le parcours des marchandises et de s'assurer de leur conformité aux différentes règles d'origine, car cela nécessite des procédures administratives et comptables complexes.
- *Classement tarifaire* – Les désignations de produits élaborées par l'Organisation mondiale des douanes (OMD) dans le cadre du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises sont techniques, complexes et se prêtent souvent à des interprétations divergentes: par exemple, les couteaux suisses se classent-ils dans la rubrique des loupes, des coupe-papier ou des stylos à bille?
- *Politique de la concurrence* – Souvent intégrée désormais à la négociation d'ALE. Cependant, les pays (en particulier les pays en développement) peuvent se retrouver contraints d'adopter des règles de concurrence pour lesquelles leur économie n'est pas encore prête.
- *Facilitation des échanges* – Plus que les obstacles tarifaires, les problèmes ayant trait à la facilitation des échanges sont la principale entrave à l'activité des petites et moyennes entreprises. D'après les estimations de la CNUCED, chaque opération douanière fait intervenir 20 à 30 personnes différentes, nécessite le traitement de 40 documents et la communication à plusieurs reprises des mêmes éléments de données. Par conséquent, il est impératif de simplifier et de rationaliser l'ensemble des procédures applicables dans le monde.

Comme l'OMC n'a trouvé de réponse adéquate à aucune de ces questions, elle ne présente guère d'intérêt pour les entreprises asiatiques au quotidien. En attendant, l'«écheveau» des ALE continue de se développer, ce qui rend ces quatre problèmes encore plus inextricables.

(d) Fredrik Erixon, cofondateur et Directeur d'ECIPE

Que doit-il se produire à l'OMC pour que la politique commerciale reste pertinente?

M. Fredrik Erixon a dégagé trois points essentiels.

Premièrement, la mondialisation actuelle aurait été impossible sans la libéralisation multilatérale des échanges orchestrée par le GATT puis l'OMC. Le principe de non-discrimination mis en avant par ces organisations a été un instrument indispensable pour renforcer l'intégration mondiale des producteurs et des consommateurs.

Deuxièmement, le commerce mondial est donc florissant, mais le système commercial mondial, lui, ne l'est pas. Il est même sur le point de perdre toute sa pertinence, car il est déconnecté des réalités de l'entreprise. Ce décalage risque de compromettre toutes les avancées réalisées par le système commercial de l'après-guerre. Par exemple, les cycles économiques des produits se raccourcissent, tandis que les cycles de négociations s'allongent; les produits mal ou non couverts par l'OMC (énergie, services, etc.) représentent une part croissante des échanges commerciaux dans le monde, et le premier moteur de l'économie mondiale n'est plus le commerce, mais l'innovation soutenue par l'investissement.

Troisièmement, que devrait-on faire? Dans peu de temps, l'ère de la libéralisation massive du commerce pilotée par l'OMC sera révolue. Mais cela ne signifie pas que l'Organisation soit devenue obsolète. Aujourd'hui, l'enjeu, et il est de taille, est de «sauver l'OMC de Doha». Pour que l'OMC soit plus efficace demain, les priorités devraient être les suivantes:

- un programme de travail actualisé, avec des règles plus utiles en ce qui concerne, par exemple, les instruments de défense commerciale, les subventions, les déséquilibres des paiements courants et l'environnement;
- un programme de libéralisation plus efficace: former des coalitions pour accélérer le mouvement de libéralisation en se fondant sur une approche sectorielle;
- réformes de la gouvernance: repenser la structure institutionnelle et le rôle des Membres.

2. Questions et observations de l'assistance

Les débats se sont concentrés, d'une part, sur les besoins des entreprises et leurs responsabilités concernant les pressions à exercer pour que le travail d'élaboration des règles soit plus efficace et, d'autre part, sur des recommandations concernant l'avenir de l'Organisation.



i) Besoins des entreprises

Il a été signalé que les entreprises ne comprenaient pas pourquoi toute l'attention de l'OMC s'était reportée sur les questions agricoles. Certains déclarent même que l'OMC est devenue l'«Organisation mondiale de l'agriculture». Un certain degré de frustration est perceptible, en particulier du côté de secteurs de services naissants et des petites et moyennes entreprises, qui déplorent l'absence de progrès imputable aux désaccords sur l'agriculture et le désintérêt que les autres questions paraissent susciter. L'une des principales préoccupations des petites et moyennes entreprises (PME) était la prévisibilité et la sécurité juridique des règles commerciales internationales. Ceci devrait être considéré comme une urgence par l'OMC. La prolifération des règles contenues dans les différents ALE, par exemple, et les imbroglios qui en résultent au niveau des échanges commerciaux, sont précisément ce qui devrait convaincre les entreprises de l'importance de l'OMC plutôt que de son inutilité.

Malgré le travail technique fourni par l'Organisation mondiale des douanes dans le domaine de l'harmonisation des règles d'origine non préférentielles, les Membres de l'OMC ne sont toujours pas parvenus à résoudre un certain nombre de problèmes politiques, ce qui est pourtant un préalable à la finalisation de ces règles. La finalisation des règles d'origine non préférentielles par l'OMC serait un point positif pour les entreprises.

Pour prendre un exemple en Europe, une étude récente a montré que le mode 4 et la réglementation intérieure constituaient les deux aspects les plus importants pour la croissance du secteur des services en Suède. À l'heure actuelle, aucun des deux n'est traité correctement par l'OMC. Pourtant, les services sont désormais l'un des moteurs de la croissance dans la plupart des grandes économies de la planète.

Par conséquent, les entreprises se désintéressent de plus en plus de l'OMC et il est donc nécessaire de relancer l'intérêt pour l'Organisation. La question est la suivante: si les entreprises ne soutiennent plus l'OMC, sur quoi peut se fonder l'avenir de l'Organisation? Ce qui amène une autre question: quelles responsabilités les entreprises multinationales doivent-elles endosser pour que l'OMC reste pertinente?

ii) Responsabilités des entreprises

L'une des principales difficultés que l'on rencontre quand il s'agit d'impliquer les entreprises est qu'elles tendent à faire peu de cas des engagements en matière de libéralisation, à considérer les taux des droits de douane comme acquis et à négliger le travail de mobilisation qu'il faut réaliser auprès des pouvoirs publics pour garantir le respect des règles de l'OMC. Ce n'est pas nécessairement par ignorance de l'importance de ces règles, mais parce que, pour les responsables d'entreprises et pour les investisseurs, faire des choix économiques efficaces est un impératif.

Les milieux d'affaires doivent reconnaître que la prévisibilité obtenue grâce à la consolidation des droits de douane est précieuse. Si la consolidation multilatérale des droits dans le cadre de l'OMC était davantage perçue comme nécessaire, elle pourrait être présentée aux pouvoirs publics comme une priorité économique.

Il faut pourtant bien admettre que le processus n'a rien d'évident. Bien que des règles contraignantes augmentent la prévisibilité, les entreprises souhaitent également que les négociations commerciales améliorent l'accès aux marchés et ne servent pas uniquement à la mise en application des niveaux existants. En conséquence, elles peuvent être réticentes à se montrer trop favorables à l'adoption de règles contraignantes, et risquer ainsi de faire obstacle à une plus grande ouverture des marchés.

3. Conclusions et voie à suivre

La séance a permis de soulever toute une série de questions importantes pour les milieux d'affaires dans le monde, dont les intérêts ne semblent généralement pas très bien pris en compte par l'OMC. Chez les entrepreneurs et les négociants, ceci engendre le sentiment croissant d'être exclus des négociations commerciales multilatérales. La plupart des questions peuvent se résumer à des problèmes de logistique commerciale, de facilitation des échanges et de règles ou réglementations intérieures. Au lieu d'être l'occasion d'un nouveau débat sur la réforme structurelle, cette séance a mis en lumière un certain nombre de priorités sur lesquelles il serait apparemment souhaitable que l'OMC se concentre en 2009:

- L'accord sur la facilitation des échanges qui est en voie d'achèvement dans le cadre du Cycle de Doha représenterait une avancée considérable pour les entreprises et le commerce mondial en général, d'après les prévisions économiques. Pourquoi ne pas s'attacher en priorité à la finalisation de cet accord et à sa signature avant de passer à d'autres questions? Un tel résultat redynamiserait le commerce mondial et restaurerait la confiance dans les capacités de l'OMC.
- Les producteurs tireraient également parti d'une réforme claire des procédures antidumping, ce dont il devrait être relativement facile de convenir. À l'heure actuelle, les producteurs sont informés de l'imposition de mesures quelques semaines (voire quelques jours) avant leur entrée en vigueur, ce qui leur laisse peu de temps pour adapter correctement leurs procédures de travail. Un préavis plus long serait le bienvenu, en particulier pour les importateurs.
- Plus généralement, l'OMC pourrait être plus efficace et plus «en phase» avec les entreprises si les groupements professionnels, commerciaux ou industriels étaient intégrés au processus décisionnel. Aux États-Unis, où ces acteurs-là sont plus étroitement associés à la politique commerciale, les informations relatives aux obligations de mise en conformité,



par exemple, sont transmises aux négociants de façon plus efficace.

- En outre, il est essentiel d'encourager la libéralisation unilatérale, d'autant que le recours aux «marchandages»

durant les négociations peut se révéler contre-productif. La Suisse est un bon exemple de pays où il n'existe aucune législation sur les recours en matière commerciale (mesures antidumping, etc.), ce que les entreprises apprécient énormément.

C.

Les services publics et l'AGCS: un commerce tourné vers l'avenir ou sans avenir?



Modérateur

M. Svend Robinson – Internationale des services publics

Intervenants

M. Roberto Bosch – Conseiller, Mission permanente de l'Argentine auprès de l'OMC

M. Robert Stumberg – Directeur, Harrison Institute for Public Law, Université de Georgetown

Mme Myriam Van Der Stichele – Centre de recherche sur les entreprises multinationales

M. David Robinson – Directeur général de l'ACPPU/Consultant auprès de l'Internationale de l'éducation

Débat organisé par

Internationale de l'éducation/Internationale des services publics

Rapport rédigé par

Mme Monique Foulhoux – Internationale de l'éducation

Mercredi 24 septembre 2008 – 14 heures-16 heures



Résumé

Cette séance avait principalement pour objectif d'examiner les défis et les possibilités susceptibles de se présenter aux gouvernements et aux parties prenantes s'agissant des incidences potentielles de l'AGCS sur la fourniture et l'essor des services publics. Les experts ont étudié l'influence que pouvaient avoir les règles de l'AGCS sur la réglementation des services de distribution d'eau et d'assainissement, des services financiers et des services d'éducation. Enfin, la discussion a porté sur la question de savoir quelles conséquences l'élaboration de nouvelles disciplines relatives à la réglementation intérieure pourrait avoir sur les services publics.

Ils sont arrivés à la conclusion que le cycle actuel de négociations dans le cadre de l'AGCS pouvait déboucher sur une extension de la portée de l'Accord aux services publics et que les Membres de l'OMC devaient être parfaitement conscients des risques que cela présentait. Il a notamment été signalé que certaines règles de l'AGCS pouvaient aller à l'encontre des objectifs de développement. Les participants se sont accordés sur le fait que les Membres devaient faire preuve de circonspection en ce qui concernait la couverture des services publics par l'AGCS. Ils ont également conclu que les ambiguïtés contenues dans les nouvelles disciplines relatives à la réglementation intérieure pouvaient réduire la marge de manœuvre nécessaire aux pouvoirs publics pour réglementer les services publics afin de répondre aux besoins nationaux.

1. Exposés des experts

(a) Roberto Bosch, négociateur commercial pour le gouvernement argentin

M. Roberto Bosch a dressé un rapide bilan de l'avancement des négociations dans le cadre de l'AGCS. Il a indiqué qu'après l'échec de la miniconférence ministérielle du mois de juillet, on ne savait pas précisément ce que seraient les étapes suivantes. Face à l'impossibilité d'arriver à un accord sur le paquet de juillet, la date butoir du 15 octobre avait été proposée pour la présentation d'offres révisées, mais cette formule n'a finalement pas été retenue. Il est peu probable qu'il y ait de nouvelles discussions sur l'AGCS tant que les négociations en cours sur l'accès aux marchés pour les produits agricoles et non agricoles n'auront pas progressé.

M. Bosch a ensuite abordé le principal sujet de son exposé, à savoir la privatisation des services publics et l'AGCS. Il a fait remarquer que l'AGCS n'obligeait pas nécessairement les gouvernements à privatiser les services publics mais que, dans les secteurs pour lesquels les Membres avaient pris des engagements, une privatisation pouvait déclencher l'application de discipline de l'AGCS. Pour illustrer son propos, il a évoqué le cas des services de distribution d'eau en Argentine.

Dans les années 90, suivant les recommandations du FMI, l'Argentine a privatisé le service public de distribution

d'eau de Buenos Aires, qui a été repris par un consortium dirigé par deux entreprises françaises. Les tarifs facturés aux particuliers ont fortement augmenté et la compagnie des eaux n'a pas utilisé ses bénéfices, pourtant substantiels, pour financer les investissements et les travaux de modernisation requis. Considérant que la privatisation avait été un échec, l'État argentin a renationalisé ce service.

M. Bosch a fait valoir que, si l'Argentine avait pris des engagements dans le secteur des services d'eau et d'assainissement au titre de l'AGCS, le projet de renationalisation aurait été contraire aux règles de l'AGCS sur l'accès aux marchés. Il en a conclu que les Membres devaient faire preuve de circonspection avant de prendre des engagements concernant les services publics.

(b) Robert Stumberg, directeur du Harrison Institute for Public Law, Université de Georgetown

M. Stumberg a présenté une analyse du projet de disciplines relatives à la réglementation intérieure élaboré dans le cadre des négociations au titre de l'AGCS. Il a indiqué que le premier projet aurait explicitement exigé des Membres qu'ils soumettent leurs mesures non discriminatoires au «critère de la nécessité» (prescription voulant que la réglementation intérieure ne soit pas plus rigoureuse que nécessaire pour atteindre les objectifs de politique nationale). La référence directe au critère de la nécessité a été supprimée dans les versions ultérieures en raison des inquiétudes exprimées par de nombreux Membres, mais M. Stumberg a fait valoir que des principes comparables à ce critère figuraient néanmoins dans le projet actuel.

Il a indiqué que, selon la façon dont ils seraient interprétés, les principes suivants (proposés dans la toute dernière mouture) pourraient de facto constituer un critère de la nécessité opérationnel: l'obligation voulant que les procédures d'octroi de licences soient aussi «simples» que possible; le principe voulant que la réglementation intérieure soit «préétablie»; l'obligation imposant que les mesures réglementaires soient fondées sur des critères «objectifs»; le principe de la «pertinence» des mesures pour la fourniture des services auxquels elles s'appliquent; et les règles de «transparence» qui prescrivent de publier les lois et les renseignements y afférents.

M. Stumberg a cité plusieurs exemples concernant les États-Unis pour montrer comment chacun de ces principes pouvait servir à remettre en question des règles promulguées dans l'intérêt général. Il a notamment fait observer que la nécessaire «pertinence» des prescriptions en matière de licences pouvait interférer avec les règles fédérales américaines concernant l'aménagement du littoral, dans la mesure où, dans ce domaine, des considérations environnementales et esthétiques sans lien direct avec la fourniture d'un service devaient être prises en compte.

Il a ajouté que le projet de texte sur la réglementation intérieure faisait sérieusement craindre que la réglementation

n'aille dans un sens contraire à l'intérêt général. Pour conclure, il a dit que les principes figurant dans le projet actuel devaient être supprimés ou clarifiés pour que leur application ne mette pas en péril le processus réglementaire public. Il a également laissé entendre que les négociations relatives à la réglementation intérieure avaient peut-être un peu dévié de leur axe initial et que l'on obtiendrait peut-être plus de résultats en recentrant les débats sur le mandat de l'ancien Groupe de travail des services professionnels.

(c) Myriam Van Der Stichele, Chercheur principal, SOMO, Centre de recherche sur les entreprises multinationales

Mme Myriam Van Der Stichele a étudié l'incidence que pouvaient avoir sur les services publics les engagements pris au titre de l'AGCS dans le secteur des services financiers. Elle a estimé que la crise financière secouant actuellement la planète prouvait que la déréglementation et la libéralisation des produits financiers spéculatifs pouvaient engendrer une instabilité financière considérable. Selon elle, aucun engagement concernant les services financiers ne devrait être pris au titre de l'AGCS, en tout cas pas tant que des règles appropriées n'avaient pas été mises en place et que le rôle du secteur public n'avait pas été réexaminé et renforcé.

Elle a laissé entendre que la déréglementation et la libéralisation des services financiers pouvaient directement influencer sur la capacité des États à développer leur secteur public. Elle a fait valoir que les services financiers eux-mêmes avaient une fonction publique et ne devraient pas être envisagés uniquement sous un angle commercial. Elle a ajouté que la libéralisation de ces services pouvait aussi se traduire par un affaiblissement des services publics. Par exemple, la crise financière résultant de la libéralisation a nécessité des opérations massives de renflouement dans différents pays du monde, ce qui diminuera d'autant le volume de fonds publics affectés aux services publics. De surcroît, les grands prestataires de services internationaux contribuent à faciliter la fraude fiscale, au détriment du budget alloué aux services publics.

Elle a également fait observer que l'arrivée de banques étrangères sur les marchés intérieurs, facilitée en partie par la libéralisation découlant de l'AGCS, ne s'est que très rarement traduite par une universalisation de l'accès aux services financiers. Citant une étude de la CNUCED, elle a indiqué qu'il avait été démontré que les banques étrangères n'accordaient pas de crédits au secteur des petites et moyennes entreprises ni aux branches de production nationales des pays en développement et laissaient de côté la clientèle pauvre. Elles pratiquent également le picorage, ce qui signifie qu'elles ne financent que les activités ou les secteurs rentables.

Mme Van Der Stichele a conclu que, pour l'heure, surtout compte tenu de la crise financière, le contexte ne semblait pas indiqué pour prendre des engagements dans le secteur des services financiers ou pour demander l'adoption de tels engagements. En effet, dans les pays concernés, il n'y a pas de réglementation et l'état de la réglementation n'est pas pris en

compte. Mme Van Der Stichele a estimé que des engagements au titre de l'AGCS pourraient accroître l'instabilité financière. On a constaté que la libéralisation des produits financiers spéculatifs avait débouché sur une très forte instabilité et de graves crises. Si des engagements sont pris dans le cadre de l'OMC, diverses dispositions de l'AGCS empêchent les pays d'agir ou réduisent leur capacité d'action.

(d) David Robinson, consultant pour les questions commerciales auprès de l'Internationale de l'éducation et directeur général de l'Association canadienne des professeures et des professeurs d'université

M. David Robinson s'est livré à une analyse des services d'éducation et de l'AGCS. Il a fait observer que l'éducation demeurait l'un des secteurs ayant donné lieu au plus petit nombre d'engagements.

M. Robinson a remarqué que certains Membres étaient prêts à prendre des engagements relatifs aux services d'éducation pendant le cycle de négociations en cours, pensant que cela stimulerait les investissements dans leur secteur éducatif et contribuerait au renforcement des capacités. Néanmoins, il a évoqué les risques qui pouvaient être associés à de tels engagements au titre de l'AGCS. Il a cité l'exemple de l'Afrique du Sud qui, au milieu des années 90, avait revu la réglementation des activités des prestataires étrangers de services d'enseignement supérieur sur son marché. Les nouvelles règles définissaient de nouvelles exigences de résultats afin que les investissements étrangers correspondent aux besoins locaux. Or, si l'Afrique du Sud avait pris des engagements dans le secteur des services d'éducation, ces nouvelles règles auraient probablement été contraires aux dispositions de l'AGCS relatives à l'accès aux marchés et au traitement national.

Il a également fait valoir que les Membres ne devraient pas trop compter sur l'exception concernant les services publics. En effet, l'exception prévue pour les «services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental» s'est révélée de portée bien plus limitée que la plupart des Membres ne le pensaient. M. Robinson a déclaré que les négociateurs avaient clairement cherché à restreindre la portée de l'article I:3 en assortissant l'exception concernant l'exercice du pouvoir gouvernemental de deux critères devant être remplis simultanément pour que l'exception puisse s'appliquer. Ces critères sont qu'un service ne doit pas être fourni «sur une base commerciale» ni «fourni ... en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs». Aucun de ces deux critères essentiels n'est défini plus précisément dans le texte de l'AGCS. Tous les services qui ne satisfont pas clairement à ces critères sont couverts par l'AGCS.

M. Robinson a noté que plusieurs Membres de l'OMC faisaient de plus en plus pression sur d'autres pays pour qu'ils prennent des engagements spécifiques concernant les services d'enseignement supérieur à caractère commercial. Il a laissé entendre qu'en raison de l'ambiguïté de l'article I:3 et de l'effacement progressif de la ligne de démarcation entre enseignement supérieur public et privé observé dans de



nombreux pays les engagements pris dans le secteur des services d'enseignement «à caractère commercial» risquaient d'avoir une incidence sur une grande partie du système public.

Enfin, il a fait valoir que l'élaboration de nouvelles disciplines relatives à la réglementation intérieure posait de sérieux problèmes et suscitait de vives inquiétudes. Dans la plupart des pays, les services d'éducation sont extrêmement réglementés afin de promouvoir la qualité, de protéger les étudiants et de s'assurer que les priorités nationales en matière sociale, économique et culturelle sont respectées. Dans la majorité des pays, les fournisseurs nationaux et étrangers de services d'éducation doivent obligatoirement être agréés. En outre, ils doivent souvent satisfaire à des normes de qualité bien précises pour que leur habilitation à délivrer des diplômes soit renouvelée. Si des engagements sont pris dans le secteur des services d'éducation, les disciplines relatives à la réglementation intérieure risquent de limiter les possibilités d'adopter et d'appliquer ces règles et procédures importantes.

Pour conclure, M. Robinson a fait valoir que les Membres devaient faire preuve de circonspection. Il a suggéré que la fourniture transfrontières de services d'éducation ne soit pas couverte par l'AGCS et a laissé entendre qu'en l'espèce des instruments internationaux à visée éducative plutôt que commerciale seraient plus adaptés.

2. Questions et observations de l'assistance

Au cours du débat, les participants sont revenus sur un grand nombre de points soulevés par les experts. Un représentant de la Bolivie a indiqué que son gouvernement s'inquiétait de l'impact éventuel de l'AGCS sur les services publics. Il souhaitait que soient exclus de l'AGCS tous les services constituant des droits humains fondamentaux, comme la santé, l'éducation ou l'eau.

Les échanges ont notamment porté sur les rôles respectifs de l'UNESCO et de l'OMS dans le domaine de la fourniture transfrontières de services d'éducation. Les participants estimaient généralement qu'il serait plus indiqué ou souhaitable que l'UNESCO rédige des lignes directrices multilatérales pour encadrer le «commerce» international de ces services.

M. Svend Robinson, membre de l'Internationale des services publics et modérateur du groupe de discussion,

a critiqué le projet de texte sur les services publié en juillet par M. Fernando De Mateo, Ambassadeur du Mexique et Président des négociations de Doha sur les services. Ce texte appelait les pays à consolider le niveau de libéralisation qu'ils avaient atteint, le traitement national qu'ils accordaient actuellement en prenant des engagements au titre de l'AGCS, ainsi qu'à accroître l'accès aux marchés dans les secteurs où la libéralisation était moins avancée. M. Robinson a fait valoir que prendre des engagements pour consolider les niveaux actuels de libéralisation et demander que le niveau d'ambition dans ce domaine des services soit semblable à celui qui était recherché dans les domaines de l'AMNA et de l'agriculture était contraire au Programme de Doha pour le développement.

S'agissant de la réglementation intérieure, ceux qui ont pris part à la discussion se sont accordés sur le fait que le projet de texte actuel contenait certaines ambiguïtés pouvant donner lieu à une interprétation plus restrictive qu'il n'était souhaitable. Toutefois, aucun consensus ne s'est dégagé quant à savoir si la solution consistait, comme l'affirmait M. Stumberg, à recentrer les négociations sur des services professionnels particuliers, comme cela s'était produit pour les services comptables, ou plutôt à tenter de définir de nouvelles règles générales.

3. Conclusions et voie à suivre

La séance a atteint son objectif en permettant aux gouvernements et aux différentes parties prenantes de réfléchir à l'évolution future de l'AGCS et à ses incidences possibles sur les services publics. La principale conclusion est que les Membres doivent veiller à évaluer leurs engagements actuels et potentiels au titre de l'AGCS à l'aune de leurs objectifs nationaux en matière de services publics. Les engagements pris au titre de l'AGCS dans des secteurs relevant normalement de l'État peuvent avoir pour effet de restreindre la marge de manœuvre politique et d'affaiblir la réglementation intérieure si les Membres ne sont pas conscients de toutes les implications éventuelles. Avant de prendre quelque engagement que ce soit, il est crucial de consulter l'ensemble des parties prenantes et les autorités nationales chargées de la réglementation. Enfin, les Membres doivent également prendre en considération l'impact que des engagements dans le domaine des services publics peuvent avoir dans d'autres secteurs, comme les services financiers, et dans d'autres domaines de négociation, comme la réglementation intérieure. Telles sont les raisons pour lesquelles les Membres devraient aborder les négociations dans le cadre de l'AGCS avec prudence.



Les marchés des matières premières et de l'énergie: quel rôle pour l'OMC?



Modérateur

M. Reinhard Quick – Vice-Président du Groupe de travail BUSINESSEUROPE OMC

Intervenants

S.E. M. Eckart Guth – Ambassadeur, Représentant permanent des Communautés européennes auprès de l'OMC

M. Zhang Xiangchen – Représentant permanent adjoint de la Chine auprès de l'OMC

M. Jun Kazeki – Conseiller, Mission du Japon auprès de l'OMC

M. Dimitri Liakichev – Chef de la Section de la politique commerciale, Mission de la Fédération de Russie, Genève

Débat organisé par

BUSINESSEUROPE – Confédération des entreprises européennes

Rapport rédigé par

BUSINESSEUROPE – Confédération des entreprises européennes

Mercredi 24 septembre 2008 – 14 heures-16 heures



Résumé

Diverses matières premières (dont la plupart des matières premières industrielles) ont vu leur prix augmenter ces dernières années. L'une des principales causes de ces augmentations est la demande croissante des économies émergentes. Parallèlement, les restrictions imposées sur le commerce et l'investissement (taxes à l'exportation, licences d'exportation et systèmes de double prix) se multiplient dans le monde entier.

Du fait de ce raffermissement mondial de la demande conjugué à un protectionnisme croissant, les matières premières et l'énergie font depuis plusieurs années l'objet d'une concurrence accrue et leurs prix augmentent. Or, étant donné que l'égalité d'accès aux matières premières fossiles, minérales et renouvelables et à l'énergie est une condition préalable essentielle de la compétitivité économique des Membres de l'OMC, cette situation est de plus en plus problématique.

C'est pourquoi l'accès aux matières premières et à l'énergie sera une question de première importance au cours des années à venir – tant pour les entreprises que pour les consommateurs. Cependant, il est actuellement très difficile d'agir dans le cadre des dispositions de l'OMC existantes face aux instruments ou aux politiques qui sont source de distorsions des échanges sur le marché des matières premières et de l'énergie. Les échanges commerciaux dans ce domaine devront être organisés dans un cadre multilatéral. Cette séance avait donc pour but de répondre à la question suivante: Quel est le rôle de l'OMC sur les marchés des matières premières et de l'énergie? Que peut faire l'OMC pour réduire les distorsions des courants d'échanges sur ces marchés?

Le groupe d'experts était composé de représentants des pays exportateurs et importateurs de matières premières, dont l'éventail des points de vue a permis d'envisager les questions sous tous les angles et de manière équilibrée. Il était animé par M. Reinhard Quick, Vice-Président du Groupe de travail de BUSINESSEUROPE chargé des questions intéressant l'OMC.

1. Exposés des experts

(a) S.E. M. Eckart Guth, Ambassadeur, représentant permanent des Communautés européennes auprès de l'OMC

Pour commencer, M. l'Ambassadeur Guth a évoqué les hausses récentes des prix des denrées alimentaires, de l'énergie et des matières premières, liées à l'accroissement naturel de la demande dans les pays développés et en développement mais également aux mesures restrictives appliquées par les pays exportateurs. Ces hausses de prix ont évidemment des conséquences négatives pour les pays tributaires des importations visées, en particulier pour les pays en développement importateurs de denrées alimentaires et d'énergie. Il a émis l'hypothèse que la résolution de ces

problèmes passerait peut-être par des stratégies à long terme, qui devraient être étayées par les règles appropriées en matière de commerce international et par des relations multilatérales et bilatérales stables. Dans ce contexte, l'OMC a un rôle clé à jouer même si, en général, ses règles ne traitent pas l'énergie et les matières premières comme un secteur à part entière. Quoi qu'il en soit, les règles de base du GATT et de l'AGCS devraient s'appliquer à ces produits et aux services y afférents.

En premier lieu, l'OMC devrait s'occuper des mesures introduites par les pays producteurs pour maintenir le prix des produits destinés au marché intérieur au-dessous des prix internationaux. Ces mesures de politique industrielle sont préjudiciables à la compétitivité des industries consommatrices dans les pays développés comme dans les pays en développement. Pour illustrer son propos, M. Guth a cité 20 pays qui avaient instauré des mesures ayant une incidence sur l'exportation de matières premières importantes pour l'industrie européenne telles que les métaux, les produits alimentaires, le pétrole, le gaz et les produits chimiques. Actuellement, plus de 450 mesures de ce type sont en vigueur.

M. Guth a souligné que certaines d'entre elles pouvaient être remises en cause en vertu de diverses dispositions de l'OMC. Premièrement, les restrictions à l'exportation sont fondamentalement illégales du point de vue de l'OMC. Deuxièmement, les droits à l'exportation ont des effets comparables aux subventions pour les branches de production nationales. Par conséquent, il faut être extrêmement attentif à la suppression des restrictions à l'exportation dans le cadre des engagements pris par les nouveaux Membres lors des négociations en vue de leur accession. Parallèlement à l'OMC, l'UE fait de l'accès aux matières premières un aspect prioritaire de ses relations bilatérales et définit une politique communautaire cohérente pour le commerce des matières premières, qui devrait bénéficier aux pays exportateurs comme importateurs.

S'agissant du commerce de l'énergie et de la politique énergétique, il a précisé que la plupart des mesures commerciales s'appliquaient également à ces deux domaines. Le secteur de l'énergie présente cependant certaines spécificités qui font que le commerce international de l'énergie est plus complexe qu'un autre. Les enjeux sont, entre autres, l'accessibilité économique, la sécurité, les changements climatiques, l'investissement et la haute technologie. Les instruments de politique commerciale vont des mesures concernant la concurrence – y compris les règles sur le commerce d'État, la tarification, les subventions et les règles relatives au transit – aux mesures concernant les investissements qui portent sur les biens et les services liés à l'exploration, à l'extraction et à la distribution.

L'UE doit déployer une large gamme d'instruments de politique extérieure et de politique commerciale pour garantir la sécurité et la prévisibilité des importations d'énergie. M. Guth a indiqué trois pistes principales à explorer dans le



cadre de l'OMC pour que le commerce mondial de l'énergie soit plus prévisible:

1. Reconstitution des règles du GATT existantes dans des décisions de l'OMC pour contrer les politiques restrictives en matière d'exportations d'énergie.
2. Examen de la question énergétique dans le cadre du Cycle de Doha, en particulier des négociations sur les services et les biens environnementaux.
3. Intégration des questions concernant l'énergie dans les engagements des nouveaux pays accédants. Le fait que la Russie, des pays d'Asie centrale, l'Iraq ou la Libye cherchent actuellement à accéder rendra les règles de l'OMC sur l'énergie d'autant plus pertinentes.

Pour conclure, M. Guth a dit que les marchés des matières premières et de l'énergie étaient extrêmement complexes, principalement en raison de leurs liens étroits avec diverses questions de développement, d'environnement, de géopolitique et de sécurité. Même si des marchés ouverts restent le moyen le plus efficace d'allouer des ressources, ces marchés-là devront être régis par des règles transparentes, efficaces et prévisibles. L'OMC devrait jouer un rôle de plus en plus important dans l'élaboration et l'application de règles commerciales de ce type.

(b) Zhang Xiangchen, Représentant permanent adjoint de la Chine auprès de l'OMC

M. Zhang Xiangchen a commencé son exposé en évoquant un différend commercial entre la Chine et l'UE au sujet du coke. Il a expliqué que les mesures introduites en 2004 avaient trait à la maîtrise de la production et de l'exportation de coke. Ces mesures se sont traduites par une diminution de l'offre de coke sur le marché de l'UE. Un accord favorable aux intérêts des deux parties a finalement pu être conclu, mais tout le processus de négociation qui a été nécessaire a démontré la complexité de cette question. M. Xiangchen a poursuivi en décrivant le dilemme de la Chine, qui doit à présent gérer les pressions internes en faveur de la protection de l'environnement sans compromettre pour autant l'approvisionnement de son partenaire commercial. À terme, l'OMC devra être capable d'apporter une solution à ce problème.

Il a souligné que la Chine était extrêmement dépendante des importations d'énergie en provenance d'autres pays et qu'elle était donc durement frappée par les hausses de prix qu'elle était forcée d'accepter. Or, dans le contexte de la mondialisation, les pays en développement comme la Chine sont dans une phase d'industrialisation qui augmente leurs besoins en énergie. Cependant, ils appliquent aussi des stratégies de développement afin de se doter de structures économiques et environnementales plus propres pour réduire leur consommation d'énergie.

Lors du prochain cycle de négociations de l'OMC, les négociateurs devront se pencher sur des questions telles que le changement climatique et l'énergie. M. Xiangchen a néanmoins déploré le manque de confiance mutuelle entre

les importateurs et les exportateurs. Dans ce contexte, les principaux protagonistes pourraient jouer un rôle plus important que, par exemple, l'OMC.

(c) Jun Kazeki, conseiller, Mission du Japon auprès de l'OMC; Président, Comité des subventions et des mesures compensatoires de l'OMC

L'exposé de M. Kazeki a porté essentiellement sur l'accès aux matières premières, les droits d'exportation et les restrictions à l'exportation. S'agissant des droits d'exportation, il s'est référé à une enquête que l'OCDE avait réalisée dès 2002 et qui s'appuyait sur les rapports d'examen des politiques commerciales de 100 pays Membres de l'OMC. Elle avait révélé que 39 Membres, principalement des pays en développement, appliquaient des droits d'exportation. En ce qui concernait les matières premières telles que les produits minéraux, les métaux et les pierres précieuses, 17 Membres appliquaient de tels droits.

Les motivations des pays imposant des droits d'exportation étaient principalement au nombre de deux: il s'agissait, d'une part, d'encaisser des recettes fiscales et, d'autre part, de promouvoir l'industrie nationale de transformation en aval en lui fournissant, ainsi qu'un secteur manufacturier, des matières premières et autres intrants à bas prix. La protection de l'environnement ou la préservation des ressources naturelles étaient également invoquées.

M. Kazeki a souligné que les disciplines de l'OMC relatives aux droits d'exportation n'étaient pas clairement définies car les Membres ne s'engageaient généralement pas à inscrire les droits à l'exportation dans leur Liste ni à les notifier. Néanmoins, la récente procédure d'accession à l'OMC a introduit certaines disciplines relatives aux droits à l'exportation, y compris en ce qui concerne leur inscription dans les listes.

S'agissant des restrictions à l'exportation, M. Kazeki a cité les résultats de l'étude réalisée en 2003 par l'OCDE à partir des rapports d'examen des politiques commerciales de 100 pays Membres de l'OMC. Il ressortait de l'étude que, lorsqu'il existait des accords ou dispositifs multilatéraux, la légitimité des restrictions à l'exportation était parfaitement reconnue, en particulier pour des raisons liées à la sécurité, la vie, la santé publique, la sûreté et les problèmes sociaux. En revanche, des interrogations subsistaient dans les cas où des restrictions à l'exportation étaient appliquées pour des raisons économiques ou diverses, en l'absence d'accords internationaux. Il a cité à cet égard les produits en métal, les métaux et les pierres précieuses, pour lesquels la raison invoquée était généralement la préservation des ressources naturelles.

De leur côté, les pays importateurs ont fait valoir que les restrictions à l'exportation pratiquées par des pays producteurs dominants étaient discriminatoires vis-à-vis des acheteurs étrangers car elles majoraient les prix à l'exportation, compliquant ainsi la tâche des acheteurs pour l'obtention de matières premières essentielles. Dans certains cas, les restrictions à



l'exportation avaient également pour objectif de promouvoir les industries de transformation en aval.

M. Kazeki s'est aussi référé à une disposition clé, celle de l'article XI du GATT de 1994 qui prévoit une prohibition générale des restrictions quantitatives. Toutefois, certaines exceptions existent, comme celle de l'article XX (article XX g) en particulier) «se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales».

En conclusion, il a ajouté que, dans le contexte de la mondialisation de l'économie, des mesures ayant des effets de distorsion sur le commerce des matières premières pouvaient facilement affecter les marchés mondiaux et que l'OMC, en garantissant la sécurité et la prévisibilité, avait donc un rôle essentiel à jouer dans la recherche d'une solution multilatérale.

(d) Dimitri Liakichev, Chef de la Section de la politique commerciale, Mission de la Fédération de Russie, Genève

M. Dimitri Liakichev a centré son exposé sur le point de vue des pays exportateurs d'énergie. Il a souligné qu'un des avantages de l'OMC résidait dans sa vocation strictement commerciale. Si la Russie accédait à l'OMC, l'un des principaux intérêts de son accession serait la garantie d'un environnement juridique stable pour ses échanges et ses investissements internationaux. La Russie a des intérêts particuliers dans le domaine du commerce de l'énergie et en matière d'accès aux matières premières, et ce principalement pour deux raisons:

1. l'énergie et les matières premières pourraient constituer, au moins à brève échéance, la majeure partie des exportations russes. La Russie est également un pays de transit important et un producteur clé de certains biens essentiels gros consommateurs d'énergie comme l'acier, l'aluminium ou les engrais. Des règles reconnues à l'échelle internationale sont donc cruciales pour elle. Il en va de même pour ses principaux partenaires commerciaux, compte tenu des difficultés observées récemment sur les marchés mondiaux après l'adoption de mesures plus protectionnistes par certains États;
2. certaines règles de l'OMC existantes qui revêtent une grande importance pour la Russie sont interprétées de manière particulière par certains Membres de l'OMC car il existe des zones grises dans la réglementation de l'OMC.

M. Liakichev a identifié quatre domaines dans lesquels la Russie souhaiterait des règles plus claires:

1. les conditions d'accès aux marchés pour les produits et services énergétiques et l'accroissement des investissements en faveur du climat dans le secteur énergétique;

2. les conditions d'accès aux sources d'énergie nationales;

3. les règles relatives aux politiques de tarification de l'énergie et l'accès aux marchés pour les produits gros consommateurs d'énergie; et,

4. le rôle de l'État dans la réglementation et le commerce des produits énergétiques.

Il a indiqué que les dispositions du GATT et de l'AGCS étaient considérées comme une base solide pour définir des règles relatives à l'énergie, et notamment à sa tarification. En pratique, cependant, l'OMC ne prévoit aucune disposition particulière dans ce domaine, de sorte que l'applicabilité des dispositions concernant la non-discrimination et la transparence semble discutable à certains Membres.

Certains tentent d'invoquer les principes de sécurité d'approvisionnement et de diversification des sources en restreignant la part des importations d'une provenance particulière dans les importations ou la consommation totales. C'est le cas pour des produits tels que le gaz, l'électricité et le combustible nucléaire, ce qui a considérablement lésé les intérêts de la Russie à l'exportation. La compatibilité de ces pratiques avec des règles de l'OMC telles que le traitement NPF et l'interdiction des restrictions quantitatives mérite au moins d'être examinée.

M. Liakichev a également indiqué que la Russie était souvent mise en accusation par ceux qui considéraient que le prix intérieur du gaz dissimulait un subventionnement de l'industrie nationale. Cette question a été très largement évoquée dans le cadre des négociations en vue de l'accession et un terrain d'entente a été trouvé avec la grande majorité des principaux partenaires commerciaux de la Russie. Étant donné que la Russie n'est pas encore Membre de l'OMC, les produits russes gros consommateurs d'énergie demeurent la cible de mesures antidumping. De surcroît, les enquêtes antidumping devraient se fonder sur les prix plus élevés du gaz dans les pays tiers plutôt que sur les prix plus bas pratiqués en Russie, qui aboutissent automatiquement à des marges de dumping plus importantes. Il est extrêmement peu probable que l'OMC limite le droit des États de réglementer les prix de l'énergie, d'autant que ces prix sont réglementés dans la quasi-totalité des pays de la planète.

Les règles de transit applicables au secteur de l'énergie telles qu'elles sont définies par l'OMC manquent également de clarté. Un problème d'applicabilité se pose notamment avec l'article V du GATT (transport par gazoduc/règles relatives à l'accès aux gazoducs). Par conséquent, la valeur ajoutée par l'accession à l'OMC est relativement négligeable dans ce domaine. Ayant besoin de certitude juridique, certains pays se tournent donc vers d'autres formules, telles que les accords régionaux (Charte de l'énergie, par exemple).

Pour finir, M. Liakichev a souligné que la Russie avait fortement intérêt à ce que les règles du jeu soient clarifiées

dans le domaine de l'énergie et de l'accès aux matières premières. Il s'est néanmoins demandé si le meilleur moyen d'y parvenir était de passer par l'OMC ou par des accords commerciaux spéciaux. En tout état de cause, les nouvelles règles ne devraient pas être élaborées lors des négociations en vue de l'accession de nouveaux Membres, sinon elles n'auraient force obligatoire que pour ces derniers.

2. Questions et observations de l'assistance

Le modérateur, M. Quick, a ouvert la discussion en soulignant que BUSINESSEUROPE, en tant que représentant des milieux d'affaires européens, était opposée aux droits et restrictions à l'exportation. Le recours à ces mesures étant de plus en plus fréquent, c'est une question qui devrait être abordée dans le cadre de l'OMC. BUSINESSEUROPE a déjà demandé à plusieurs reprises qu'elle soit examinée dans le cadre du Cycle de Doha.

Le débat a été lancé par un intervenant qui a fait observer que le marché des matières premières et plus particulièrement de l'énergie se caractérisait par un fonctionnement oligopolistique, ce qui amenait à s'interroger sur la manière dont le problème pourrait être abordé à l'OMC et dans le cadre de Doha. M. l'Ambassadeur Guth était également d'avis que le secteur de l'énergie présentait plus que les autres une tendance naturelle à la création de monopoles et d'oligopoles. Néanmoins, compte tenu de la complexité des négociations du Cycle de Doha, il a insisté pour que les questions de Singapour (concurrence, investissement, transparence des marchés publics, facilitation des échanges) ne soient pas toutes incluses dans les négociations, même si la question de la concurrence devait être traitée. Par ailleurs, une autre solution possible pour atténuer le problème serait la diversification accrue des importations, pour des raisons tant politiques que technologiques.

La discussion a porté ensuite sur la manière dont l'économie chinoise allait réagir aux problèmes d'approvisionnement et de sécurité énergétiques compte tenu de son rythme de croissance et de la demande d'énergie croissante qu'il engendrait. M. Zhang Xiangchen a répondu que la Chine s'employait en priorité à améliorer l'efficacité énergétique et, ensuite, à développer d'autres technologies comme l'énergie nucléaire.

En réponse à la question d'un représentant de l'OCDE, M. Guth a reconnu que la tendance et le soutien en faveur des biocarburants avaient contribué à la hausse et à l'instabilité des prix des produits agricoles. Cependant, cela n'expliquait pas toutes les fluctuations de prix, également liées aux effets à long terme de la contraction des stocks, de l'augmentation de la demande, de la réaction différée de l'offre, ainsi qu'à certains éléments spéculatifs à l'œuvre sur le marché.

S'agissant spécifiquement des droits d'exportation, quelqu'un a demandé si la réglementation actuelle de l'OMC

en traitait expressément. M. Kazeki a admis qu'il manquait une définition claire, essentiellement parce que l'OMC s'occupait traditionnellement des questions relatives aux importations. Par le passé, les négociations multilatérales étaient axées sur l'accès aux marchés et non sur la levée des restrictions à l'exportation.

Il a également été demandé aux experts si, à l'avenir, l'OMC pourrait se pencher sur les subventions à l'énergie et quelles options s'offraient aux États pour se prémunir contre des fluctuations brutales et importantes des prix mondiaux de l'énergie. M. Liakichev a expliqué que, au moins en ce qui concernait la Russie, les droits à l'exportation de produits énergétiques étaient de nature fiscale. La réglementation intérieure est également une source de recettes fiscales. Il serait prématuré de procéder à une évaluation définitive de la situation avant que l'OMC ait élaboré des règles claires et égales.

M. l'Ambassadeur Guth s'est félicité de ce que l'existence de restrictions et de taxes à l'exportation n'était pas niée. Il a mentionné à nouveau les problèmes auxquels l'UE faisait face en raison des restrictions et des taxes à l'exportation qui frappaient environ 450 produits. C'est pourquoi elle avait présenté dans les négociations de Doha une proposition ambitieuse consistant à supprimer les taxes à l'exportation, qui n'avait malheureusement pas encore recueilli suffisamment de suffrages. Au sujet du système de double prix pour l'énergie, il a cité des exemples qui concernaient l'Argentine et procédaient clairement d'une politique industrielle protectionniste.

Pour finir, les experts ont débattu de l'incidence que la crise financière mondiale aurait sur les négociations de Doha. Selon M. Xiangchen, l'aboutissement du cycle enverrait un signal positif à l'économie mondiale. M. Guth a ajouté que les Membres de l'OMC devraient être conscients du fait qu'ils pouvaient contribuer de manière très significative au fonctionnement du système commercial multilatéral.

3. Conclusions et voie à suivre

La séance a été très utile car elle a permis de dresser un état des lieux de l'accès aux marchés des matières premières et de l'énergie. Tous les experts ont estimé que cet aspect serait de plus en plus important à l'avenir et que des approches multilatérales devraient être définies. L'OMC aura un rôle clé à jouer car il sera le forum le plus approprié pour l'examen de ces questions.

La séance s'intégrait parfaitement dans le programme du Forum public de l'OMC 2008 – «Un commerce tourné vers l'avenir». Les droits de douane ayant tendance à diminuer, ce sont les obstacles non tarifaires qui constitueront à l'avenir les principaux freins au libre-échange. La séance a fourni des indications très intéressantes sur le sens dans lequel le rôle et les activités de l'OMC doivent évoluer dans le futur.



Mise en place de chaînes de produits de base durables en Afrique



Modérateur

M. Bernward Geier – Fondateur, Colabora

Intervenants

M. Edward Millard – Sustainable Landscapes Manager, Rainforest Alliance

M. Michiel Leijnse – Global Brand Development Manager Lipton, Unilever

Débat organisé par

Rainforest Alliance

Rapport rédigé par

M. Bernward Geier – Rainforest Alliance

Mercredi 24 septembre 2008 – 16h15-18h.15



Résumé

Cette séance a permis de faire connaître l'expérience d'une ONG internationale – Rainforest Alliance – qui œuvre dans le cadre de partenariats avec des entreprises, pour montrer que l'objectif d'un «commerce tourné vers l'avenir» pouvait être atteint en faisant la promotion d'une agriculture durable.

Les deux exposés sur ce thème, présentés par Rainforest Alliance et son partenaire commercial Unilever, ont donné lieu à un débat animé. Parmi les nombreuses questions qui ont été soulevées figuraient le renforcement des capacités et les difficultés de mise en œuvre rencontrées lors d'expériences s'étant révélées concluantes. La question des perspectives d'avenir et du financement de la mise en œuvre a également été abordée.

Les participants ont particulièrement apprécié le groupe d'experts et les informations pratiques qui ont été fournies, ainsi que la présentation très concrète d'une expérience ayant démontré que les notions de «commerce tourné vers l'avenir» et de durabilité n'étaient pas inconciliables.

1. Exposés des experts

(a) Edward Millard, Sustainable Landscapes Manager, Rainforest Alliance

M. Edward Millard a brièvement présenté l'ensemble des activités de Rainforest Alliance, une ONG qui a pour vocation de transformer les pratiques agricoles, les pratiques commerciales et le comportement des consommateurs.

Fondée en 1987, Rainforest Alliance est la première organisation à avoir mis en œuvre un programme de certification pour une gestion responsable des forêts. Elle a ensuite participé à la création du Forest Stewardship Council (FSC), organisme reconnu et respecté. En 1992, elle a utilisé les mêmes principes de bonne gestion pour créer, avec un groupement d'ONG de défense de l'environnement en Amérique latine, un programme de certification pour une agriculture durable. Rainforest Alliance œuvre dans pratiquement 60 pays et dispose de collaborateurs aux États-Unis, en Amérique centrale, en Afrique, en Europe et en Indonésie. L'an dernier, son budget de fonctionnement était de l'ordre de 21 millions de dollars EU.

M. Millard a ensuite évoqué les activités d'agriculture durable en Afrique, dans lesquelles Rainforest Alliance s'est lancée relativement récemment, ce qui ne l'empêche pas de certifier déjà 3 000 exploitations, soit une superficie totale de 40 000 hectares. Cette ONG œuvre dans sept pays africains et s'intéresse à cinq cultures, principalement le thé, le café et le cacao.

Les activités liées à la culture du café en Éthiopie ont été présentées plus en détail. La première certification de Rainforest Alliance remonte à 2006. Le café cultivé dans la forêt vierge et certifié par l'Alliance a rencontré un vif succès et les principaux acheteurs sont KRAFT et TCHIBO.

L'autre exemple cité était celui du cacao produit en Côte d'Ivoire, un pays qui compte 600 000 petits producteurs de cacao. Là-bas, la première certification remonte à l'année dernière et ce sont 2 000 exploitants et 13 000 hectares qui ont été certifiés. Le partenaire commercial pour ce projet est KRAFT, qui a lancé cette année son premier produit (une boisson chocolatée) à base de cacao certifié Rainforest Alliance.

M. Millard a également mentionné certaines des difficultés qui surviennent quand il faut faire passer à une échelle supérieure des programmes africains ayant donné de bons résultats. Les améliorations à apporter aux systèmes de gestion et aux exploitations elles-mêmes, ainsi que le contrôle de la certification, sont des facteurs de coût non négligeables. Il est également difficile de coordonner un aussi grand nombre de petits producteurs pour fournir les volumes demandés par les grandes marques. L'une des conditions préalables du succès est l'engagement à long terme de toutes les parties prenantes. La sous-capitalisation des groupes de producteurs et le manque de services de vulgarisation constituent d'autres goulets d'étranglement.

L'accent a été mis sur le fait que les normes et les certifications ouvraient maintes perspectives. Techniquement et financièrement à la portée des petits producteurs grâce à des systèmes de certification de groupe, elles sont un outil permettant de faire sortir la gestion sociale et environnementale des seuls circuits de commercialisation spécialisés. Elles sont également un vecteur de différenciation des marques et stimulent les initiatives au niveau des entreprises, voire de tout un secteur d'activité (Partenariat éthique pour le thé, par exemple).

M. Millard a souligné que les programmes de Rainforest Alliance comportaient de nombreux avantages pour les agriculteurs. Ceux-ci peuvent avoir accès à de nouveaux marchés, à de nouveaux savoirs et à de nouvelles technologies et améliorer la qualité de leurs produits, et en tirent donc de meilleurs prix. Les projets contribuent également à renforcer les associations de producteurs. Ceci se traduit par une amélioration de leurs conditions de vie, en raison non seulement des prix intéressants mais également des exigences liées aux normes.

Sur le plan écologique, le projet aide à définir des pratiques agricoles optimales et a un effet positif direct sur l'environnement (plantation d'arbres d'ombrage).

Il faut également noter les avantages remarquables de ces initiatives du point de vue de la chaîne de valeur. Les exportateurs peuvent assurer un approvisionnement stable en produits de base durables. Les fabricants et les importateurs peuvent gérer leurs chaînes d'approvisionnement en se protégeant contre le risque d'approvisionnement et le risque d'atteinte à la réputation. Les consommateurs sont assurés que le produit est, dès l'origine, obtenu au moyen de pratiques responsables.

En conclusion, M. Millard a déclaré que la certification de l'agriculture durable était un modèle de marché favorisant le développement de pratiques durables et de marchés pour des produits de première qualité.



(b) Michiel Leijnse, Global Brand Development Manager Lipton, Unilever

Unilever, le thé et la durabilité

M. Michiel Leijnse a exposé la stratégie de durabilité adoptée pour la marque Lipton. Unilever achète environ 300 000 tonnes de thé qu'il commercialise ensuite dans plus de 130 pays. Au total, il existe 600 variétés différentes, en provenance de grandes plantations (on en compte 750 dans le monde) ou de petites exploitations (elles représentent plus de un demi-million de petits producteurs). En tout, 2 millions de personnes dépendent directement de la production de thé.

M. Leijnse a souligné qu'un des problèmes fondamentaux du secteur était la baisse des prix réels du thé, qui ont chuté d'environ 35 pour cent au cours des 25 dernières années. Mais il a également cité une étude récente montrant que 6 pour cent des consommateurs affirment tenir compte de paramètres sociaux et environnementaux pour faire leur choix parmi les marques proposées.

Décrivant l'engagement de Lipton, il a mis l'accent sur le fait que la firme travaillait depuis dix ans pour que ses plantations (Lipton Tea Gardens) soient conformes aux principes de l'agriculture durable.

Parmi les résultats obtenus jusque-là, M. Michiel Leijnse a indiqué que 97 pour cent de l'énergie utilisée provenait de sources renouvelables, que 600 000 arbres avaient été plantés et que, sur le plan social, des logements, des écoles et un hôpital avaient été mis gratuitement à la disposition des 25 000 employés, ce qui signifie que 100 000 personnes dépendent des Liptons Tea Gardens.

Il a également expliqué les raisons pour lesquelles Unilever et Lipton avaient opté pour une certification par tiers indépendant. Tout d'abord, cela rend leur démarche crédible et leur donne la possibilité de partager avec les consommateurs leur engagement en faveur de la durabilité et leur expérience. Mais c'est aussi une condition préalable pour pouvoir appliquer le principe à l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, Lipton s'étant engagé à basculer toute sa production de thé en agriculture durable et certifiée. M. Michiel Leijnse a également expliqué pourquoi Lipton avait opté pour le programme de certification de Rainforest Alliance. Après avoir fait un tour d'horizon de tous les programmes de certification (agriculture biologique, commerce équitable, Utz Certified), Lipton a jugé que Rainforest Alliance était le complément «logique» de l'expérience acquise par Lipton. Lipton apprécie que le programme soit axé sur la gestion des exploitations (gestion des personnes, de la planète et des profits). Cette coopération permet aussi à Lipton de travailler à une échelle internationale et à la fois sur de grandes plantations et avec de petits producteurs. Pour Lipton, la certification et le programme doivent se traduire pour les fermiers par un «plus» sur le plan commercial.

M. Leijnse a confirmé que, d'ici à 2010, tous les thés contenus dans les sachets de marque PG tips et Yellow Label commercialisés en Europe occidentale devraient provenir d'exploitations certifiées par Rainforest Alliance. Le prochain objectif, à l'horizon 2015, devrait être d'élargir la certification à la totalité des sachets de thé vendus par Unilever dans le monde.

La plus grande difficulté tient sans doute au fait que la chaîne d'approvisionnement en thé de Lipton/Unilever repose sur autant de petits exploitants. Le déploiement du système d'agriculture durable et des programmes de certification à une telle échelle nécessite une planification rigoureuse et représente un défi considérable tant en termes de ressources humaines que de moyens financiers. M. Leijnse a terminé son exposé en présentant les grands axes de la vision de Lipton et d'Unilever, notamment:

- jouer un rôle moteur dans l'évolution de la filière du thé vers la durabilité;
- améliorer le quotidien de jusqu'à 2 millions de personnes;
- fidéliser les consommateurs à nos marques;
- montrer que la certification Rainforest Alliance signifie que chaque tasse de thé Lipton contribue à améliorer le sort des producteurs et de leur famille et à protéger l'environnement.

2. Questions et observations de l'assistance

Les exposés ont été suivis durant plus de 50 minutes par un débat et des échanges animés, qui ont permis, notamment, de rechercher de nouvelles pistes pour aplanir les obstacles et déployer un programme aussi ambitieux que le «thé durable» et évaluer les besoins en termes de renforcement des capacités.

Les goulots d'étranglement qui avaient été évoqués au début ont également déclenché une nouvelle discussion sur le sujet.

La pertinence de ces études de cas et la stratégie pour ce qui concerne l'OMC ont aussi été soulignées.

L'un des aspects les plus polémiques a été la question de savoir si les prix attractifs pour les exploitants ne les incitaient pas à recourir davantage aux pratiques culturelles modernes ou à concurrencer la production de cultures vivrières.

Un autre intervenant a évoqué le risque que les consommateurs ne s'y retrouvent plus en raison du trop grand nombre de programmes de certifications et de labels.



Un autre encore s'est demandé comment les producteurs (en particuliers les petits exploitants) arrivaient à supporter les coûts associés aux contrôles et à la certification, ce qui a débouché sur un débat plus général concernant le financement d'un tel programme et du déploiement qui en est prévu. L'insuffisance des infrastructures ainsi que des ressources humaines et financières a été pointée comme le principal goulet d'étranglement.

3. Conclusions et voie à suivre

Les participants ont considéré que la séance était très différente des autres et se démarquait du reste du programme

car elle avait permis de présenter des exemples concrets de l'utilité des partenariats entre entreprises et ONG pour concilier la notion de durabilité et de «commerce tourné vers l'avenir» en s'appuyant sur des dispositifs avantageux pour toutes les parties prenantes.

Au vu de ces réactions positives, l'OMC serait bien avisée de faire en sorte que les séances des prochains forums publics soient plus concrètes et axées sur des solutions. Rainforest Alliance et Lipton/Unilever, le partenaire qui utilise son label, ont apprécié les nombreuses possibilités de réseautage offertes par le Forum de l'OMC et comptent participer à la prochaine édition.



La flambée des prix des denrées alimentaires: que peut faire l'OMC?



Modératrice

Mme Anne Laure Constantin – Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)

Intervenants

Mme Arze Glipo – Réseau Asie-Pacifique pour la souveraineté alimentaire

M. Brad McDonald – Représentant du Fonds monétaire international (FMI) à Genève

M. Olivier De Schutter – Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation

S.E. M. Ujal Bhatia – Ambassadeur, Représentant permanent de l'Inde auprès de l'OMC

M. Wally Smith – Secteurs des produits laitiers, de la volaille et des œufs du Canada (SM-5)

Répondant

M. Wally Smith – Secteurs des produits laitiers, de la volaille et des œufs du Canada (SM-5)

Débat organisé par

IATP

Rapport rédigé par

IATP

Judi 25 septembre 2008 – 9 heures-11 heures



Résumé

L'année 2008 a été marquée par une augmentation soudaine des prix des denrées alimentaires qui suscite des inquiétudes quant à la capacité de la planète de nourrir ses habitants au XXI^e siècle. Cette évolution a particulièrement touché les pays les plus pauvres d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique. Dans tous les pays, les gouvernements ont mis en œuvre des mesures commerciales d'urgence pour répondre aux besoins des populations en matière de sécurité alimentaire.

Afin de contribuer au débat portant sur ce que le système commercial multilatéral peut apporter pour favoriser la sécurité alimentaire et le développement durable dans ce nouveau contexte, les questions suivantes ont été traitées:

- *Quelles sont les causes des augmentations des prix?*
- *Quelle incidence les règles commerciales multilatérales ont-elles eu sur les capacités de production des pays en développement ces 20 dernières années?*
- *Quelles règles commerciales multilatérales sont nécessaires pour remédier aux causes de cette crise?*
- *Comment les Membres de l'OMC devraient-ils collaborer pour élaborer ce nouvel ensemble de règles commerciales?*

1. Exposés des experts

(a) Arze Glipo, Réseau Asie-Pacifique pour la souveraineté alimentaire

Mme Arze Glipo a souligné que la crise alimentaire avait mis en lumière le manque de pertinence du Consensus de Washington. La hausse spectaculaire des prix des denrées qui a été observée au cours des derniers mois a fortement ébranlé les pays pauvres d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Plusieurs explications ont été avancées quant aux causes de cette crise. Néanmoins, ces analyses ne permettent pas de voir les liens entre, d'une part, la crise alimentaire et, d'autre part, le paradigme dominant du libre-échange et les politiques inconditionnelles de libéralisation des échanges, de déréglementation et de privatisation. Or, les politiques économiques et commerciales conduites par les pays en développement ces 30 dernières années étaient empreintes de cette philosophie imposée par le FMI, la Banque mondiale et l'OMC.

«Bien avant que les prix des produits alimentaires ne se mettent à flamber, une crise agricole déjà ancienne, alimentée par une stratégie de développement axée sur la libéralisation du commerce, avait privé des millions de pauvres de leurs droits à l'alimentation», a affirmé Mme Glipo.

Les règles commerciales de l'OMC méritent plus particulièrement d'être examinées car de nombreux pays en développement ont enregistré de très fortes progressions de leurs importations de produits alimentaires depuis la baisse

très importante de leurs droits de douane ou la suppression des mesures de contrôle à l'importation. Beaucoup appliquent actuellement des taux représentant moins de la moitié de leurs taux consolidés finals. Certains, dont l'Indonésie et les Philippines, appliquent des droits d'importation d'à peine 5 à 7 pour cent. Comble d'ironie, selon Mme Glipo, bien que les règles commerciales aient démantelé les politiques de protection dont s'étaient dotés les pays en développement, leurs homologues riches ont été autorisés à subventionner leurs branches de production nationales (à hauteur d'environ 360 milliards de dollars par an), avec à la clé des effets de dumping et diverses hausses soudaines des importations. Mme Glipo a ajouté: «Et le pouvoir des multinationales s'est formidablement accru depuis les débuts de la mondialisation. Des entreprises transnationales du secteur de l'agro-industrie comme Cargill ou ADM ont même fait un malheur grâce à la crise alimentaire.» Elle a également souligné que l'augmentation rapide de la production et de l'utilisation de biocarburants, qui a été identifiée comme l'un des principaux facteurs de la flambée des prix alimentaires, résultait du renforcement du pouvoir de marché et de la concentration sur le marché international.

Dans le même temps, les règles de l'OMC encouragent la promotion des exportations, dont l'intensification a des conséquences encore plus désastreuses. En effet, l'augmentation des exportations observée dans certains pays en développement et PMA n'a pas profité aux producteurs pauvres, qui cultivent la terre uniquement pour assurer leur subsistance et qui représentent la majorité des paysans dans ces pays. En Thaïlande, par exemple, un pays qui exporte beaucoup et dont les exportations de denrées alimentaires ont progressé de façon spectaculaire, plus de 3 millions de ménages sont lourdement endettés (chaque famille a contracté une dette de 600 à 900 dollars EU en moyenne). De surcroît, l'augmentation des exportations alimentaires s'est doublée d'une exploitation accrue des ressources naturelles, y compris d'une surexploitation des terres non irriguées et de la conversion de la mangrove et du littoral pour l'élevage intensif des crevettes.

Dans certains pays et au sein de certaines institutions, les défenseurs du libre-échange ont appelé à l'achèvement du Cycle de Doha, voyant dans cette issue une solution à la crise alimentaire. Néanmoins, d'après Mme Glipo, les négociations de Doha n'aideront les pays pauvres à réaliser leurs programmes de développement qu'à condition de leur laisser la plus grande marge de manœuvre possible dans le domaine de l'agriculture. Pour les pays en développement, en effet, l'adoption de politiques visant à les protéger contre les poussées soudaines des importations, le dumping de produits agricoles et les autres pratiques commerciales déloyales des pays développés et des multinationales comme Cargill et ADM serait extrêmement bénéfique.

Les économies asiatiques doivent agir sans délai pour s'acheminer vers l'autosuffisance alimentaire, y compris en revenant sur des stratégies de croissance dangereuses, axées sur les exportations. Mme Glipo a déclaré qu'il était aussi extrêmement important d'annuler la dette des pays en développement. Il faut des politiques publiques pour réglementer



les marchés et les règles du commerce international doivent permettre à de telles politiques d'exister. L'agriculture doit être traitée dans un cadre international faisant des droits humains, en particulier du droit à l'alimentation, la priorité. Mme Glipo a conclu en ces termes: «L'agriculture doit revenir à sa fonction première, être une source de vie, au lieu d'être une source de profits colossaux pour les multinationales.»

(b) Brad McDonald, Représentant du Fonds monétaire international (FMI) à Genève

M. Brad McDonald a souligné que la crise alimentaire mondiale appelait des solutions et une coopération à l'échelle mondiale. Son appréciation se fondait sur des études récentes du FMI ayant analysé cinq facteurs clés susceptibles d'avoir conduit à la situation actuelle. L'un de ces facteurs était le niveau historiquement bas des stocks pour les principales cultures vivrières. Ces toutes dernières années, la volatilité de l'offre a contribué à un déstockage très important. Qui plus est, la faible progression des rendements, la demande croissante d'huile de maïs et de colza pour la production de biocarburants, la hausse du coût de l'énergie et des engrais, le phénomène marqué de remplacement des cultures – sous l'impulsion de la demande et de l'offre – et les restrictions provisoires aux exportations de denrées alimentaires imposées par environ 35 pays ont également joué un rôle.

M. McDonald a également traité des effets que la spéculation sur les produits de base avait sur la crise alimentaire actuelle. À cet égard, il a déclaré: «En principe, la spéculation peut induire des écarts positifs ou négatifs entre les cours à terme et au comptant et les niveaux auxquels ils devraient être, compte tenu des fondamentaux. La question de savoir si cette possibilité s'est matérialisée est une question empirique qu'il faut étudier de manière rigoureuse, en se fondant sur des données constatées. Le fait est que les positions spéculatives et les prix des produits de base ont évolué de concert; il existe une corrélation positive entre les deux. La question qui se pose en conséquence est celle de l'existence éventuelle d'un lien causal et, le cas échéant, du sens de ce lien. L'analyse statistique, en tout cas à ce jour, n'apporte que peu d'éléments démontrant que la spéculation est à l'origine de l'inflation des prix alimentaires.»

M. McDonald a fait valoir que la politique commerciale, sans avoir été le facteur de déclenchement de la crise, pouvait contribuer à la résoudre. Les pays en développement ne peuvent pas régler le problème de la sécurité alimentaire en réduisant leurs échanges commerciaux et en misant sur l'autosuffisance. Ils doivent envisager d'ouvrir leurs marchés et c'est en ce sens que les négociations en cours à l'OMC pourraient les aider, en diminuant le nombre de mesures ayant des effets de distorsion des échanges, en stabilisant le fonctionnement du marché mondial des produits alimentaires et en encourageant par là même le développement agricole et rural dans les pays en développement. Dans ce contexte, la direction générale indiquée par le PDD (soutien à une ouverture significative des marchés, traitement énergique des prohibitions et des restrictions à l'exportation, renforcement

des règles des disciplines concernant l'aide alimentaire et exemptions additionnelles pour le soutien interne accordé par les pays en développement) est la bonne.

(c) Olivier De Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation

M. Olivier De Schutter a commencé son exposé en soulignant le paradoxe qui sous-tend la crise actuelle: les effets à court terme de la hausse des prix sont très destructeurs pour les pauvres (des chiffres récents de la FAO montrent que le nombre de personnes souffrant de la faim a augmenté d'une manière significative dès la fin de l'année 2007), mais, à long terme, la hausse des prix pourrait aussi permettre aux paysans de mieux gagner leur vie. Selon M. De Schutter, «le problème réside moins dans les prix eux-mêmes que dans le fait que les États qui se sont habitués à des produits alimentaires peu chers et ont sous-investi dans l'agriculture n'étaient pas préparés à la flambée des prix». Il a également souligné que le problème essentiel était plus la volatilité des prix que leur niveau. Enfin, la question de l'écart entre les prix payés aux producteurs et les prix à la consommation serait elle aussi à traiter en priorité. Ces paradoxes font qu'il est difficile de trouver des solutions globales et cohérentes pour résoudre la crise.

Il existe un consensus à propos du fait que les politiques de libéralisation du commerce conduites à partir des années 90 ont ruiné le secteur rural des pays en développement. Le faible niveau des prix agricoles et la persistance de subventions internes importantes dans les pays industrialisés ne permettaient pas aux agriculteurs des pays en développement de maintenir leur activité; c'est pour cette raison que l'agriculture a été négligée dans les stratégies de développement. Le système actuel n'est pas viable et il va nous falloir changer radicalement de cap.

Pour autant, il n'y a pas de consensus sur la façon de remédier à la situation. Pour certains, l'agriculture devrait être traitée comme n'importe quel autre secteur; c'est le point de vue défendu, entre autres, par le Groupe de Cairns à l'OMC. M. De Schutter a souligné que, souvent, la spécificité de l'agriculture n'était pas prise en compte par les partisans de cette conception. Dans les pays en développement, 60 à 80 pour cent de la population dépend de l'agriculture. En outre, dans nombre de ces pays, le secteur agricole se trouve fréquemment dans l'incapacité de répondre aux incitations du marché car les investissements dans l'agriculture ont été insuffisants au cours des dernières décennies.

M. De Schutter s'est intéressé en particulier à trois grands arguments qui sont avancés pour défendre la contribution de la libéralisation du commerce à la sécurité alimentaire et il en a souligné les limites:

1. Si les échanges sont ouverts, les produits alimentaires passeront des régions en excédent aux régions déficitaires. Mais, en réalité, les produits vont là où est le pouvoir d'achat. Dans certains pays exportateurs, de larges pans de la population souffrent de la faim.



2. La libéralisation des échanges permettra la répartition la plus efficace qui soit des ressources productives. Mais il reste à savoir à qui cela profitera. La majorité des personnes qui souffrent de la faim sont de petits exploitants agricoles. Nous risquons de perdre le combat contre la faim si nous ne rétribuons que les producteurs les plus prolifiques sans prêter attention aux effets distributionnels de la libéralisation du commerce et de la spécialisation des échanges en fonction des avantages comparatifs.

3. La libéralisation du commerce contribuera à faire reculer la pauvreté en favorisant la croissance économique. Néanmoins, certaines études montrent que la libéralisation des échanges accentue les inégalités et la pauvreté dans certains pays et s'accompagne de coûts d'ajustement dont les effets sur les plus pauvres sont très loin d'être négligeables. Dans le secteur agricole, en particulier, la libéralisation du commerce peut être favorable aux agriculteurs les plus productifs, au détriment des petits exploitants; or ces derniers représentent l'immense majorité des agriculteurs de la planète.

Étoffer le programme de réforme dans le cadre du PDD contribuera à la sécurité alimentaire uniquement s'il ne rend pas les petits exploitants encore plus vulnérables et s'ils peuvent en tirer des bénéfices. Pour l'heure, les conditions requises ne sont pas réunies. M. De Schutter a indiqué être d'accord avec M. McDonald sur la nécessité d'investir massivement dans l'agriculture, tout en soulignant qu'il fallait soigneusement réfléchir avant de déterminer si l'investissement devait précéder la libéralisation ou l'inverse.

C'est là qu'intervient une approche différente de la sécurité alimentaire, qui souligne la nécessité de protéger les petits exploitants de la concurrence qu'ils ne seraient pas capables d'affronter, en visant à la souveraineté alimentaire au niveau régional. Il n'y a pas d'opposition binaire entre libéralisation des échanges et fermeture des frontières: il s'agit de trouver un moyen terme et de laisser des marges de manœuvre aux pays en développement.

M. De Schutter a conclu son exposé en ces termes: «Je vais élaborer un rapport consacré à l'impact de l'OMC sur le droit à l'alimentation, dans lequel j'insisterai très fortement sur la nécessité d'anticiper le fait que, en raison de leurs engagements commerciaux, les États risquaient d'être obligés de sacrifier leurs obligations en matière de droit à l'alimentation, ce qui ne devrait pas pouvoir arriver; les gouvernants doivent avoir suffisamment de marge de manœuvre pour protéger les droits de leur population.»

(d) Ujal Singh Bhatia, Ambassadeur et Représentant permanent de l'Inde auprès de l'OMC

M. l'Ambassadeur Bhatia a commencé son exposé en affirmant que le développement de l'agriculture et la libéralisation des échanges n'étaient pas inconciliables, mais que la question de la chronologie à respecter était cruciale.

La sécurité alimentaire est le prisme au travers duquel l'Inde observe la crise alimentaire mondiale. Aux yeux de ce pays, l'objectif de sécurité alimentaire nécessite que l'État s'occupe de la répartition: «Le défi représenté par la sécurité alimentaire réclame que l'État intervienne dans la répartition, et cet aspect est aussi important que les incitations à la production.» L'Ambassadeur a ajouté: «Dans les pays en développement, les gouvernements doivent conserver le pouvoir d'assurer la stabilité des prix dans l'intérêt des producteurs comme des consommateurs».

M. Bhatia a indiqué que deux tiers environ de la population indienne étaient tributaires de l'agriculture et qu'environ 450 millions de personnes vivaient avec moins de 1,25 dollar par jour. Par conséquent, la question de la sécurité alimentaire est étroitement liée à celle de la pauvreté.

Il a affirmé que les graves distorsions attribuables aux subventions massives et aux obstacles à l'accès aux marchés qui caractérisent de nombreux pays développés ont très fortement dissuadé l'essor de la production alimentaire dans les pays en développement. Qui plus est, la spéculation financière et la concentration du marché mondial des produits alimentaires ont aussi contribué à la crise alimentaire, mais tous ces aspects ne relèvent pas du PDD. Aussi M. Bhatia a-t-il déclaré: «Dans la situation actuelle, il ne faut pas s'attendre à ce que le Cycle [de Doha] produise des résultats notables qui permettront une augmentation substantielle de la production alimentaire dans les pays en développement ou une atténuation significative de la crise alimentaire. À l'inverse, ceux qui redoutent que le Cycle de Doha n'aggrave la situation alimentaire mondiale surestiment peut-être son impact.»

Dans ce contexte et compte tenu des distorsions constatées sur les marchés internationaux, il faut s'appuyer simultanément sur les Produits spéciaux et le Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) pour préserver et renforcer les moyens d'existence des agriculteurs pauvres et assurer la stabilité des prix. Les discussions entre pays du G-7 (UE, États-Unis, Inde, Brésil, Australie, Japon et Chine) ont abouti sur la question du MSS, qui définira l'esprit même du cycle de négociation: le Cycle de Doha est-il celui de l'accès aux marchés à n'importe quel prix ou faudrait-il protéger les moyens d'existence des agriculteurs pauvres? Il ne sera pas possible d'achever le Cycle sans avoir obtenu de résultats satisfaisants sur ces plans-là.

L'Ambassadeur a indiqué qu'une modification des critères de la catégorie verte permettant aux États de constituer des réserves alimentaires en achetant des produits aux agriculteurs pauvres était également essentielle pour l'Inde dans le cadre du PDD. En Inde, les programmes de passation de marchés publics ont des objectifs sociaux. Dans les pays en développement, ils ne peuvent pas être assimilés à des instruments de distorsion du commerce.

La concentration du marché n'est pas souhaitable, mais c'est un problème qui ne relève pas du mandat actuel.



Le fonctionnement des marchés à terme a suscité beaucoup d'inquiétudes en Inde. Pourtant, un rapport d'experts transmis récemment aux pouvoirs publics a conclu à l'inexistence d'un lien causal clair entre l'intensification de l'activité sur ces marchés et la hausse des prix. Les recommandations contenues dans ce rapport sont en cours d'examen.

En conclusion, M. l'Ambassadeur Bhatia a fait observer que les négociateurs de Doha n'étaient pas mandatés pour s'attaquer à certaines des causes essentielles de la crise des prix des produits alimentaires. Il est donc impératif d'imaginer des incitations novatrices pour stimuler la production alimentaire dans les pays en développement et il faut que les gouvernements conservent le pouvoir d'assurer la stabilité des prix dans l'intérêt des producteurs comme des consommateurs.

(e) Wally Smith, Secteurs des produits laitiers, de la volaille et des œufs du Canada (SM-5)

En réponse aux précédents intervenants, M. Wally Smith s'est déclaré d'accord avec Mme Glipo — et donc en désaccord avec M. McDonald — au sujet de l'ouverture des marchés comme moyen de lutter contre la pauvreté et de stabiliser l'économie. Il a fait remarquer que l'ouverture unilatérale des marchés tendait à décourager la production locale, en particulier dans les pays en développement où le développement dépend d'initiatives publiques concrètes, mises en œuvre dans des délais appropriés.

En outre, le renforcement des capacités de production des pays en développement au moyen de politiques internes telles que la gestion de l'offre leur permettra de satisfaire la demande intérieure, ce qui contribuerait à éviter les fluctuations de prix et le dumping de produits alimentaires sur des marchés déjà fragiles.

S'agissant du soutien interne, il était du même avis que M. l'Ambassadeur Bhatia: malgré la réalité de l'effort global qui est consenti pour réduire les mesures de soutien interne qui faussent les échanges, le vrai problème, celui de la permutation de catégories, reste entier. D'après M. Smith, si les pays étaient réellement décidés à régler la question des subventions massives dans les pays développés, ils ne feraient pas de propositions qui, pour l'essentiel, consistent à «reconditionner» des programmes faussant les échanges pour qu'ils aient l'air de programmes ne faussant pas les échanges.

En ce qui concernait la façon dont l'OMC pouvait contribuer à résoudre la crise alimentaire, il a fait observer que, initialement, lorsque les prix des produits de base étaient peu élevés, la raison avancée pour conclure le Cycle de Doha était d'ouvrir les marchés afin que les agriculteurs des pays en développement puissent tirer parti des échanges et des prix élevés pratiqués sur les marchés des pays développés. Aujourd'hui, avec le renchérissement des produits de base et la survenue de la «crise alimentaire», la raison avancée est

d'accroître la production en vue de faire baisser les cours mondiaux et les prix des produits de base. M. Wally Smith a fait valoir que la réponse ne consistait pas simplement à conclure le Cycle de Doha pour telle ou telle raison, mais plutôt à assurer la stabilité des prix car, au final, la stabilité des prix sur les marchés intérieurs — que ce soit ceux des pays en développement ou des pays développés — avait une incidence positive sur les cours mondiaux et les prix des produits de base et sur la sécurité alimentaire.

Il a également indiqué que les systèmes réglementés comme la gestion des approvisionnements pratiquée au Canada constituaient des solutions plus efficaces et aidaient à prévenir toute fluctuation significative des prix en assurant aux agriculteurs des prix/revenus équitables; donner les moyens aux agriculteurs de se prendre en charge finira par faire disparaître le dumping et les mesures de soutien interne qui faussent les échanges, car l'offre correspondra à la demande.

2. Questions et observations de l'assistance

Un intervenant a déclaré que la libéralisation conduisait à la concentration et qu'il était temps que le FMI revienne sur son approche théorique du marché mondial. M. McDonald a répondu que le FMI ne pensait pas que des marchés plus petits régleraient le problème de la volatilité.

Mme Milian Chavez (Mission de l'Argentine, Genève) a affirmé que la libéralisation des échanges, pour un pays en développement à vocation exportatrice comme l'Argentine, était un moyen de contribuer à la sécurité alimentaire. Elle a également souligné que les Accords actuels de l'OMC, en vertu de la Décision de Marrakech, prévoyaient de soutenir les pays importateurs nets de produits alimentaires qui étaient touchés par des hausses de prix. M. De Schutter a répondu que cette décision était inopérante et que la crise avait montré qu'elle devait être sérieusement améliorée.

Un universitaire mexicain a insisté sur la nécessité de faire la différence entre les agriculteurs selon les régions et les circonstances. Compte tenu de la diversité des situations, il faut moduler les politiques en fonction des problèmes. M. l'Ambassadeur Bhatia a répondu que l'agriculture, en raison de ses nombreuses particularités, réclamait un traitement spécial et ne pouvait être appréhendée dans le cadre d'une approche strictement orientée sur l'accès aux marchés.

Un universitaire canadien a demandé à l'Ambassadeur de l'Inde s'il pensait qu'il était intéressant de travailler au sein d'une coalition comme le G-33 pour défendre les enjeux liés à la sécurité alimentaire. L'Ambassadeur lui a répondu que travailler au sein d'un groupe de pays en développement permettait de bien réaliser que ces problèmes n'étaient pas l'apanage de l'Inde, mais concernaient tous les pays. Il s'est déclaré satisfait de l'efficacité avec laquelle la coalition avait su défendre ses intérêts durant les négociations de juillet.



M. Ron Steenblik, de l'OCDE, s'est interrogé sur la place des biocarburants dans ce débat et sur leur rôle dans la flambée des prix alimentaires. Mme Glipo a répondu que le développement des biocarburants en Asie avait clairement contribué à la crise en délogeant un plus grand nombre de petits agriculteurs de leurs terres, mais qu'elle considérait que le ressort essentiel du développement des biocarburants était la concentration du marché. M. De Schutter a également souligné que le développement des biocarburants faisait intervenir de nombreuses questions de propriété intellectuelle, ce qui risquait de compliquer la tâche des pays en développement désireux de tirer parti de cette production. Il a affirmé qu'avec l'essor du commerce de biocarburants des mécanismes de certification allaient devenir nécessaires.

Un participant japonais a évoqué le rôle des restrictions à l'exportation dans la hausse des prix.

3. Conclusions et voie à suivre

Cette séance avait pour objectif d'approfondir le débat sur le rôle de l'OMC dans la crise alimentaire en faisant intervenir certains décideurs, qui voient dans l'achèvement du Cycle de Doha et la poursuite de la libéralisation des échanges mondiaux une partie de la solution, et d'autres personnes, à commencer par des représentants de la société civile, qui considèrent le modèle promu par le Cycle de Doha comme partiellement responsable de la crise alimentaire.

Nous avons réuni des experts représentant des points de vue divergents et tenté de nous appuyer sur des faits et des chiffres pour identifier d'éventuelles passerelles entre les différentes approches. Il aurait été trop ambitieux d'espérer réconcilier des conceptions aussi «schizophréniques» (pour reprendre les termes d'un des intervenants) en l'espace de deux heures. La discussion a permis de dégager trois points principaux:

- Le mandat de Doha est bien trop limité pour permettre un traitement global de la crise alimentaire. Certains le jugent inadéquat, d'autres insuffisant.
- Malgré l'extrême gravité de la crise à laquelle nous faisons face – la FAO estime qu'en 2007 l'insécurité alimentaire a concerné 75 millions de personnes supplémentaires – la dichotomie entre partisans du libre-échange et partisans de la réglementation des marchés continue d'exister. Les experts ont argué qu'un dialogue devait s'engager entre les deux camps, fondé sur les faits plutôt que sur l'idéologie, et que la crise devait être «mise à profit» pour édifier un système alimentaire fiable et durable.
- De nombreux intervenants se sont accordés sur la nécessité d'encourager l'investissement dans le secteur agricole des pays en développement. Tous ont convenu que, pour ce faire, le Cycle de Doha devrait laisser une marge de manœuvre à ces pays.



La crise alimentaire mondiale: les règles commerciales sont-elles un obstacle ou un moyen d'aller de l'avant?



Modérateur

M. Christian Häberli – World Trade Institute (WTI), Berne

Intervenants

M. Manzoor Ahmad – Directeur, Bureau de liaison à Genève de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

M. Ricardo Meléndez-Ortiz – Directeur exécutif, Centre international pour le commerce et le développement durable (CICDD)

S.E. M. Manuel Teehankee – Ambassadeur, Mission permanente des Philippines auprès de l'OMC

S.E. M. Mario Matus – Ambassadeur, Mission permanente du Chili auprès de l'OMC

S.E. M. Arsene M. Balihuta – Ambassadeur, Représentant permanent de la République de l'Ouganda auprès de l'OMC

Débat organisé par

National Centre of Competence in Research (NCCR) Trade Regulation, World Trade Institute (WTI, Université de Berne) et ICTSD, Genève

Rapport rédigé par

Mme Simone Heri et M. Christian Häberli – NCCR

Judi 25 septembre 2008 – 11h.15-13h.15



Résumé

Cette séance a traité essentiellement des aspects de la crise alimentaire liés à la réglementation du commerce, en se fondant sur un document de travail consacré au rapport entre les politiques commerciales et la crise alimentaire mondiale actuelle. Le but était d'évaluer l'impact des règles commerciales actuelles sur la sécurité alimentaire des pays en développement tributaires des importations et des autres pays en développement, mais aussi de déterminer si les propositions issues des négociations du Cycle de Doha répondaient effectivement à ces questions.

Il est ressorti de la discussion que les règles commerciales n'étaient pas un problème en soi, mais que les flexibilités et les lacunes existantes avaient une incidence sur la sécurité alimentaire. En conclusion, il a été indiqué que l'accord résultant du Cycle de Doha devrait, à tout le moins, ne pas induire de dommages collatéraux pour la sécurité alimentaire.

1. Exposés des experts

Le modérateur de la séance était M. Christian Häberli, consultant principal à l'Institut mondial du commerce; dans son introduction, il a récapitulé les principaux points figurant dans le document de travail qui avait été établi pour la séance.¹ Une première discussion a suivi, durant laquelle les experts ont commenté l'incidence que les règles commerciales multilatérales définies dans le cadre du Cycle d'Uruguay avaient sur la sécurité alimentaire; la seconde discussion a porté sur le projet de modalités du Cycle de Doha datant de juillet 2008.

Incidence des règles commerciales multilatérales sur la sécurité alimentaire

(a) Manzoor Ahmad, Directeur du Bureau de liaison de la FAO à Genève

Pourquoi, au cours des 13 dernières années, l'Accord du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture n'a-t-il eu aucun effet sur le nombre de personnes souffrant de malnutrition chronique?

M. Ahmad a répondu à cette question en indiquant tout d'abord pourquoi les règles régissant le commerce des produits agricoles étaient différentes de celles applicables aux produits industriels. Alors que ces dernières sont comparativement bien définies et ménagent peu de «marge de manœuvre» pour les consolidations à des taux plafonds, les subventions et les obstacles non tarifaires qui faussent les échanges agricoles n'ont jamais réellement fait l'objet de disciplines dans le cadre du GATT, et ce jusqu'au Cycle d'Uruguay, qui a fixé des règles très peu contraignantes. Avec la libéralisation et la mise en œuvre effective des règles commerciales applicables aux produits industriels, le commerce international des produits industriels

a progressé de 6,2 pour cent par an. Les pays industrialisés étaient à l'origine de 85 pour cent des exportations mondiales de produits manufacturés, mais leur part est tombée à deux tiers environ en 2006, avec une chute plus rapide des produits à fort coefficient de main-d'œuvre. Pendant cette période caractérisée par l'absence de règles effectives pour les subventions agricoles, la part des pays industrialisés dans les exportations de produits agricoles a fortement augmenté, passant de 40 pour cent en 1955 à environ 60 pour cent.

Bien qu'un accord détaillé sur l'agriculture soit entré en vigueur dans le cadre du Cycle d'Uruguay, il était bien loin d'atteindre les objectifs énoncés dans la Déclaration de Punta del Este de 1986, qui envisageait de renforcer «la discipline dans les échanges mondiaux de produits agricoles en corrigeant et en prévenant les restrictions et les distorsions». Les disciplines envisagées dans l'Accord étaient très souples et offraient une trop grande flexibilité. Il y avait d'amples possibilités de recourir à des subventions faussant les échanges, de bloquer les importations de denrées agricoles en introduisant des mesures de sauvegarde ou en relevant simplement les taux appliqués, au moyen de systèmes tarifaires complexes et de restrictions, dans le cadre de la gestion des contingents tarifaires. Certains pays ont eu recours en toute impunité à des mesures sanitaires et phytosanitaires qui leur ont permis de n'autoriser l'importation que de très faibles volumes de produits agricoles. Par conséquent, les objectifs visés par l'Accord sur l'agriculture n'ont pas pu être atteints. Pour citer un exemple précis, les protections effectives aux frontières étaient plus importantes en 1996 qu'en 1994 dans pratiquement tous les pays de l'OCDE, à l'exception de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. S'agissant des subventions agricoles, la valeur moyenne (en dollars) de l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) pour les pays développés n'a pas diminué depuis l'ouverture des négociations du Cycle d'Uruguay, en 1986.

Au sujet du rôle de la FAO dans la crise alimentaire, M. Ahmad a déclaré que l'Organisation avait anticipé le déclenchement d'une crise mondiale dès la mi-2007 et avait réagi immédiatement. En décembre 2007, la FAO a lancé l'Initiative contre la flambée des prix alimentaires, qui consistait à fournir aux agriculteurs des pays les plus pauvres du monde un capital de départ afin de stimuler la production pour les deux campagnes agricoles suivantes. De surcroît, le Directeur général de la FAO était le Vice-Président de l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire qui a élaboré l'approche sur deux axes du Cadre d'action global destiné à apporter un soulagement immédiat aux consommateurs et aux producteurs les plus vulnérables, tout en renforçant la résilience à plus long terme, dans l'éventualité où des chocs comparables se reproduiraient.

¹ Texte disponible à l'adresse:
http://www.wto.org/english/forums_e/public_forum08_e/session16_paper_wti_e.pdf



(b) Ricardo Meléndez-Ortiz, Directeur exécutif du Centre international pour le commerce et le développement durable (CICDD)

Échecs et succès obtenus dans les pays en développement

M. Ricardo Meléndez-Ortiz a indiqué que la baisse des capacités de production des pays en développement était le résultat du sous-investissement chronique dans la productivité et les infrastructures agricoles qui avait été observé au cours des 15 dernières années. Ces pays étaient à la traîne en ce qui concernait leurs dépenses de recherche-développement pour l'agriculture et, dans la majorité des importateurs nets de produits alimentaires, ces dépenses étaient quasiment négligeables. Dans les pays agricoles, le pourcentage du PIB correspondant aux dépenses publiques pour l'agriculture était très faible. Au cours de cette période, les pays développés ont beaucoup investi dans la recherche-développement et l'écart de productivité avec les pays en développement n'a donc pas cessé de se creuser. En subventionnant leurs produits agricoles, les pays développés ont brouillé le signal que donnent les prix sur les marchés des pays en développement. L'augmentation des prix pouvait laisser espérer un gonflement des flux monétaires à destination des pays en développement exportateurs de produits alimentaires et, de fait, beaucoup de pays attendaient une hausse. Si les prix s'étaient répercutés à la sortie de l'exploitation, les revenus des exploitants auraient augmenté, mais cette répercussion n'a pas eu lieu. Ces différences entre pays développés et pays en développement font qu'il a été très difficile pour les seconds d'améliorer leurs pratiques agricoles dans un cadre réglementaire désavantageux pour l'expansion de leurs marchés.

S'agissant de la question de l'aide alimentaire, il y avait une corrélation étroite entre les excédents enregistrés sur les marchés des pays développés et les volumes d'aide alimentaire effectivement décaissés. Au moment de la crise alimentaire, l'aide n'a pas été disponible, ce qui invite naturellement à s'interroger sur le système dans son ensemble.

À propos du Cycle d'Uruguay, M. Meléndez-Ortiz a déclaré que les résultats finalement obtenus n'avaient pas permis de discipliner réellement les subventions. Même avec la réforme de la Politique agricole commune (PAC) conduite en 2003, il y a eu un découplage de fait entre la production et les échanges dans l'UE; dans le cas des États-Unis, c'est exactement le phénomène inverse qui s'est produit avec les projets de lois sur l'agriculture (*Farm Bills*) de 2003 et 2008, puisque les subventions ont augmenté au-delà de ce qui avait été prévu au moment de la mise en place des réformes. Qui plus est, l'accès aux marchés n'était pas suffisant pour que les pays en développement puissent développer leur agriculture marchande.

(c) S.E. M. Manuel A.J. Teehankee, Ambassadeur des Philippines auprès de l'OMC

L'ambassadeur a affirmé que la crise alimentaire était, selon Josette Sheeran (Programme alimentaire mondial), un «tsunami silencieux». Une vague de hausses des prix des produits alimentaires balaie la planète, laissant dans son sillage des soulèvements populaires et des gouvernements ébranlés. Pour la première fois en 30 ans, des émeutes de la faim ont éclaté simultanément et en de nombreux endroits. Pourtant, la crise n'a pas été soudaine. Les prix grimpaient depuis déjà un certain temps et il est possible que les signes avant-coureurs soient passés inaperçus ou aient été ignorés. L'augmentation des prix des produits alimentaires n'est pas nécessairement une mauvaise chose mais, avec la crise actuelle, le problème réside dans leur volatilité et leur rythme de progression. Des hausses graduelles étaient gérables, mais les envolées brutales qui caractérisent la crise alimentaire actuelle appellent une réponse coordonnée à l'échelle mondiale.

Interrogé sur la question de savoir si les Philippines étaient satisfaites de l'Accord sur l'agriculture en vigueur, M. l'Ambassadeur Teehankee a déclaré que, selon lui, nous aurions pu et dû faire mieux lors du Cycle d'Uruguay. Les Philippines font partie des Membres fondateurs de l'OMC et, depuis de nombreuses années, elles s'emploient activement à mettre en œuvre des réformes conformes aux Accords issus du Cycle d'Uruguay. Toutefois, s'agissant de la sécurité alimentaire, les bénéfices escomptés arrivent toujours au compte-gouttes, notamment parce que le problème alimentaire n'appelle pas une solution unique et que des facteurs socioéconomiques très divers entrent en jeu, surtout sur le plan interne.

Au sujet de l'incidence des restrictions à l'exportation, M. l'Ambassadeur Teehankee a déclaré que le fait d'imposer de telles restrictions et autres mesures similaires contribuait non seulement à aggraver les crises alimentaires mondiales dans un certain nombre de pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, mais compromettait également la fiabilité de l'approvisionnement alimentaire mondial et, partant, le système de commerce international de l'OMC. Lors de la dernière crise des prix des produits alimentaires qui a frappé les Philippines, les prix du riz ont atteint des niveaux tels que la classe moyenne elle-même n'avait plus guère les moyens d'acheter ce dont elle avait besoin et, même quand elle le pouvait, le marché était très tendu et il était difficile de se procurer du riz. Malgré la suppression des droits et des surtaxes à l'importation et les mesures de facilitation introduites par le gouvernement, les importations ne couvrent pas les besoins urgents car, pour commencer, il n'y a pas d'offre mondiale de riz à proprement parler. En outre, les restrictions à l'exportation instaurées par certains pays disposant d'excédents n'arrangent rien. Les Philippines conçoivent que chaque pays souverain doive agir dans son propre intérêt, mais la mise en place de restrictions à l'exportation est un exemple flagrant de l'incapacité du système commercial mondial d'assurer la sécurité alimentaire dans le monde. Cette question doit être examinée plus avant.



(d) S.E. M. Mario Matus, Ambassadeur du Chili auprès de l'OMC

Le Chili est-il satisfait de l'Accord sur l'agriculture, dans sa version actuelle?

À cette question, M. l'Ambassadeur Matus a répondu que ce que nous avons fait durant le Cycle d'Uruguay s'était limité à inscrire l'agriculture dans le système de l'OMC fondé sur des règles. Ce travail reflétait la situation d'alors mais ne s'apparentait pas réellement à une libéralisation des échanges. De ce point de vue, le Chili n'était pas satisfait du tout de l'Accord sur l'agriculture issu du Cycle d'Uruguay.

À la question de savoir si le G-20 et les autres pays exportateurs pourraient nourrir la planète de demain, si les pays importateurs perdaient des parts de marché après Doha, l'Ambassadeur a expliqué que le G-20 réunissait des exportateurs et des importateurs et que, le plus souvent, les positions communes qui se dégagent mettaient l'accent sur la concurrence à l'exportation, les subventions à l'exportation et les subventions intérieures. Sur ces différents plans, le G-20 a une position très ferme et ambitieuse. En revanche, en ce qui concerne l'accès aux marchés, les positions du G-20 concilient les intérêts des pays exportateurs et des pays importateurs. Pour les pays du G-20 qui exportent et le Groupe de Cairns, la réponse est assurément oui: nous pouvons nourrir le monde de demain, car nous ne cherchons pas seulement à assurer l'accès aux marchés, nous voulons également établir des règles claires pour le secteur agricole, des règles qui ne puissent pas engendrer de distorsions. Si nous y parvenons, nous pourrions produire plus et le système sera en outre beaucoup plus équitable et fera en sorte qu'il existe des incitations susceptibles de pousser les pays en développement à produire et à exporter les produits alimentaires pour lesquels ils sont compétitifs.

À propos de la légitimité des droits ou des restrictions à l'exportation, le Chili considère que la question n'est pas tant de savoir si elles sont légales ou légitimes, car il est normal qu'un pays dont la population a faim envisage le recours à une forme ou à une autre de restrictions à l'exportation. En fait, plus de 40 pays en appliquent déjà. La vraie question est celle des effets que peut avoir une telle décision à moyen et long termes. Pour le Chili, il est clair qu'il ne faut pas décréter de restrictions à l'exportation parce qu'elles sont sources de distorsions de la production intérieure, la réaction naturelle étant, à moyen terme, de diminuer la production. Dans certains pays traditionnellement exportateurs, la production des denrées visées par des restrictions à l'exportation a déjà diminué; par conséquent, à moyen et à long terme, les restrictions à l'exportation sont mauvaises pour la sécurité alimentaire.

S'agissant des biocarburants, il est clair qu'ils ont un impact sur la sécurité alimentaire. Au Mexique, par exemple, compte tenu du prix du maïs, une augmentation de la production de biocarburants, en tout cas avec les techniques actuelles, se solderait par une aggravation de l'insécurité alimentaire. Un article paru dans Science Magazine en 2008 a établi que les émissions de gaz à effet de serre résultant de la production

d'éthanol de maïs et même de cellulose étaient supérieures aux émissions produites par les combustibles fossiles et que le bilan en termes d'effet de serre était donc sans intérêt. Au final, le recours accru aux biocarburants — en tout cas, répétons-le, avec les techniques actuelles — s'est donc traduit par une augmentation des problèmes d'environnement.

(e) S.E. M. Arsene Bahihuta, Ambassadeur de l'Ouganda auprès des Nations Unies/de l'OMC

Quel effet l'Accord sur l'agriculture a-t-il eu sur la sécurité alimentaire en Ouganda?

En réponse à cette question, M. l'Ambassadeur Bahihuta a souligné que, pour certains pays du monde tels que ceux du Sahel, qui faisaient face à un déficit alimentaire chronique, l'insécurité alimentaire n'était pas un problème nouveau, mais que les médias en avaient davantage parlé en raison de la crise alimentaire. L'Ouganda n'est pas satisfait de l'Accord sur l'agriculture parce qu'il n'a pas discipliné le subventionnement. Le subventionnement important pratiqué dans certains pays développés a, dans une certaine mesure, contribué à retarder le développement du secteur agricole dans les pays les moins avancés (PMA). De leur côté, les PMA n'ont pas non plus développé ni adopté les modes de production capitalistiques modernes et ne s'emploient pas à moderniser l'agriculture en concertation avec leurs paysans. Le problème fondamental réside dans les structures de production en Ouganda: la plupart des paysans produisent pour subvenir à leurs besoins et ne sont pas en mesure de produire davantage.

À la question de savoir si l'Ouganda pouvait augmenter ses exportations de produits agricoles, y compris vers des pays non européens où il bénéficie déjà d'un accès préférentiel, M. Bahihuta a confirmé que l'Ouganda avait effectivement accru ses exportations à destination de ses partenaires commerciaux, nouveaux et anciens. Depuis 1986, il exporte davantage vers l'UE, la Chine et le Japon grâce à l'environnement plus favorable créé au cours des 20 dernières années avec l'aide de ses partenaires de développement. Si des exportations de produits agricoles traditionnels tels que le café, le coton et le thé ont effectivement augmenté, l'Ouganda n'est en revanche pas parvenu à exporter davantage de produits à plus forte valeur ajoutée.

Projet de modalités pour le Cycle de Doha

Lors de la deuxième discussion, les participants ont débattu du rôle éventuel de l'OMC et d'autres solutions fondées sur les échanges commerciaux pour améliorer la sécurité alimentaire dans le monde. Le modérateur, M. Häberli, a exposé son point de vue, à savoir que le projet de modalités de juillet 2008 pour l'ensemble de résultats concernant l'agriculture, si on l'envisageait uniquement sous l'angle de la sécurité alimentaire, constituait un grand pas en avant, parce que l'accès aux marchés était singulièrement amélioré et que les subventions étaient plus strictement disciplinées dans les pays développés. En même



temps, ce projet de juillet 2008 revenait aussi à faire cinq pas en arrière par rapport aux règles existantes:

1. Aucune véritable discipline n'a été proposée pour les prohibitions, taxes et autres restrictions à l'exportation qui, comme l'a indiqué la Banque mondiale, accentuent l'insécurité alimentaire sans même entraîner de baisse effective des prix intérieurs.
2. Même en vertu des nouvelles propositions, la quasi-totalité de l'aide alimentaire internationale risque de relever de ce qui sera désormais la «catégorie sûre», même si «l'aide» en question s'apparente en réalité à un écoulement des excédents et à une perturbation des échanges commerciaux, et qu'il s'agit donc de mesures fort semblables aux subventions à l'exportation.
3. Il n'existe pas de réel engagement à maintenir les niveaux d'aide alimentaire en période de hausse des prix des produits de base; un graphique particulièrement consternant qui figure dans le rapport sur l'aide alimentaire publié en 2007 par le Programme alimentaire mondial montre que les pics des prix des produits alimentaires coïncident avec les périodes où l'aide alimentaire atteint des creux historiques.
4. Depuis plusieurs dizaines d'années, les pays riches qui accordent des subventions font baisser les cours mondiaux, ce qui explique les contraintes qui pèsent sur l'offre et qui empêchent les producteurs des pays pauvres de réagir à la hausse des prix des produits alimentaires en augmentant la production. Ces mêmes pays riches pourraient néanmoins continuer à cibler le soutien des prix, à des niveaux historiques, sur des produits de base spécifiques, y compris sur des matières premières qui servent à produire des biocarburants, mais qui sont aussi des aliments de base dans les pays en développement.
5. Pour finir, les perdants du Cycle de Doha ne vont pas être dédommagés par un engagement contraignant visant à mettre en place un programme d'«Aide pour le commerce».

M. Ahmad est d'accord avec le modérateur au sujet de ces cinq lacunes. Le projet de modalités concernant l'amélioration substantielle de l'accès aux marchés, les réductions substantielles du soutien ayant des effets de distorsion des échanges et l'élimination progressive des subventions à l'exportation constituent un grand pas en avant. Par exemple, il a d'ores et déjà été convenu lors de la Conférence ministérielle de Hong Kong que toutes les formes de subventions à l'exportation seraient éliminées d'ici à 2013. Par conséquent, il y aura un alignement sur les produits industriels, pour lesquels les subventions à l'exportation sont interdites depuis 50 ans. S'agissant des subventions intérieures ayant des effets de distorsion des échanges, il est entendu qu'elles seront réduites de 70 à 80 pour cent dans les principaux pays développés. Cet objectif semble extrêmement ambitieux. Néanmoins, sachant que les subventions américaines ont été ramenées à

environ 8 milliards de dollars par an, dans un contexte de prix élevés des produits de base et par rapport aux 48 milliards de dollars actuellement inscrits dans leur liste, de nombreux pays estiment que, même après une réduction de 70 pour cent, les États-Unis disposeront encore d'une marge très confortable pour accroître leurs subventions ultérieurement. Dans le cas des droits aussi, il a été convenu que les pays développés les abaisseraient en moyenne de 54 pour cent, voire de 70 pour cent pour les plus élevés. Là encore, il s'agit d'objectifs assez audacieux, mais les ambitions pourraient être largement modérées par le nombre de produits sensibles encore à déterminer et le traitement dont ils feront l'objet.

Toutes ces mesures sont positives. En revanche, le Cycle de Doha n'envisage pas un nouveau durcissement des dispositions existantes en matière de prohibitions, de restrictions et de taxes à l'exportation. Dans le sillage de la récente crise alimentaire, beaucoup de pays y ont eu recours, aggravant ainsi la crise. À ce stade déjà très avancé, il est peu probable que quoi que ce soit d'important puisse être convenu dans ce domaine.

M. Meléndez-Ortiz a souligné que les règles de l'OMC n'avaient pas été conçues dans le but de traiter des questions de sécurité alimentaire, mais qu'elles visaient plutôt à réformer les marchés agricoles dans une perspective commerciale. Par conséquent, la problématique se complique inévitablement si nous évaluons les règles de l'OMC en fonction d'objectifs de sécurité alimentaire.

Si l'on considère le Cycle d'Uruguay et les promesses qui ont été tenues sur le plan de l'accès aux marchés et des subventions, ainsi que les propositions contenues dans le projet actuel de modalités pour le Cycle de Doha, on est forcé de conclure que le niveau des ambitions est très modeste. Toutefois, connaissant les efforts de négociation qu'il a fallu déployer pour parvenir au projet de modalités de juillet, mieux vaudrait s'efforcer de conclure rapidement le Cycle en cours. Ensuite, par contre, il faudra s'attaquer aux questions structurelles en raison desquelles il a été difficile de faire preuve de plus d'ambition. Nous ne pouvons ignorer que nous vivons dans un monde différent de celui qui a vu la conclusion du Cycle d'Uruguay. Le monde d'aujourd'hui se caractérise par des paramètres nouveaux et durables qui influent sur les marchés agricoles: évolutions démographiques, incidence de la résurgence des économies chinoise et indienne sur les habitudes alimentaires, pénurie d'eau, changements climatiques, disponibilité des ressources énergétiques, etc.

À cet égard, la crise des prix des produits alimentaires constitue dans une large mesure un signal d'alarme. Se tourner vers les outils qui ont servi lors des négociations de l'OMC sur l'agriculture et les évaluer à l'aune des facteurs qui déterminent les hausses de prix se révélerait un exercice plutôt décevant. Premièrement, la question des prix du pétrole et de l'énergie sort à l'évidence complètement du champ des négociations sur l'agriculture. S'agissant des très mauvaises récoltes de denrées essentielles faites en Australie, au Canada et en Asie centrale en 2007/08, nous disposons peut-être de



certain instruments internationaux qui pourraient être utiles si des situations comparables se reproduisaient, mais ces instruments ne sont pas nécessairement directement liés à l'OMC. Qui plus est, d'après une estimation de la Banque mondiale, 65 pour cent des récentes hausses de prix sont imputables à l'essor des biocarburants. Le constat vaut peut-être essentiellement pour les politiques des pays développés qui, en encourageant la production inefficace de biocarburants en zone tempérée, ont faussé encore plus les marchés agricoles. Le fait est que les biocarburants qui seraient susceptibles de respecter le climat, à savoir ceux qui sont issus de cultures tropicales telles que le sucre ou l'huile de palme, sont pénalisés par des marchés particulièrement faussés. Les règles de l'OMC pourraient pallier les effets de distorsion sur les marchés internationaux de biocarburants en disciplinant les subventions et en réduisant les tarifs et autres taxes et droits qui limitent l'accès aux marchés. Quoi qu'il en soit, d'autres questions comme les stocks vivriers et l'instabilité des prix ou encore la fixation des prix des produits de base en dollars et la dépréciation de la devise américaine peuvent difficilement être résolues de façon directe par des règles commerciales.

Parmi les outils qui permettent de traiter directement de la sécurité alimentaire et qui sont désormais inclus dans les négociations figurent les Produits spéciaux (PS) et le Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS). Il est intéressant de noter que le système commercial, pour la première fois de son histoire, a admis que des préoccupations comme la sécurité alimentaire, la nécessité de moyens d'existence durables et le développement rural étaient légitimes et a accordé à des produits apparentés un traitement différencié en matière d'accès aux marchés. À cet égard, il y a bien une tentative visant à faire de la sécurité alimentaire une question relevant de l'OMC. Toutefois, nous ne verrons si ces outils sont efficaces et s'ils constituent une réponse adaptée uniquement après les avoir essayés. En tout état de cause, la nécessité de mettre ces questions au menu des négociations doit être reconnue.

M. l'Ambassadeur Teehankee a déclaré que l'approche fondée sur les trois piliers, destinée à faire baisser simultanément les droits et les subventions, était une réponse nécessaire, quoique insuffisante, face à la crise alimentaire mondiale. Bien que l'OMC, en établissant le cadre requis pour que le système commercial international soit plus équitable, ait un rôle non négligeable à jouer concernant la sécurité alimentaire à long terme, elle n'est pas une panacée et certains aspects de la crise alimentaire doivent être traités dans un cadre autre.

Les institutions financières internationales et les pays les plus prospères ont reconnu la gravité de la crise en proposant des programmes d'aide et des prêts aux pays en développement. C'était un signal positif, mais leurs différentes promesses étaient largement symboliques, ce qui compromet la possibilité d'actions urgentes. La Banque mondiale, par exemple, a appelé à la création d'un filet de sécurité et à l'augmentation des prêts pour la production agricole et la libéralisation des échanges. D'après l'expérience des Philippines, le programme d'investissement de la Banque mondiale a surtout été défini en fonction de partenariats avec des sociétés internationales, l'objectif étant

moins de soutenir les agriculteurs et de promouvoir la sécurité alimentaire et la production intérieure de denrées alimentaires que de développer les courants d'échanges. Par conséquent, les principaux gains seront pour les groupes de l'industrie agroalimentaire qui contrôlent les marchés d'exportation. De même, les institutions financières et une partie de l'aide publique au développement ont stimulé les échanges au lieu de déterminer le type d'échanges et de financements qui était nécessaire et les activités de production vivrière à cibler.

Ces questions méritent une réflexion approfondie. Ceci justifiait également de doper la production locale en augmentant les investissements dans l'agriculture. Toutefois, des incitations plus importantes seraient nécessaires: il faudrait, par exemple, laisser aux pays en déficit vivrier une marge de manœuvre plus large, quoique calibrée, en matière d'importations. C'était très précisément le but des propositions du G-33 au sujet des PS et du MSS, à savoir assurer la sécurité alimentaire, la pérennité des moyens d'existence et le développement rural. Les PS et le MSS sont donc l'un des éléments clés qui manquent encore dans le projet de modalités; plus tôt ils seront traités, plus vite le Cycle de Doha produira un résultat répondant au double problème de la crise alimentaire et de la sécurité alimentaire.

M. Matus a dit que le Cycle de Doha constituait une sorte d'expérience, dans la mesure où il est d'ores et déjà trop complexe en raison du nombre de questions traitées, du niveau de détail mais également du nombre de pays participants. Avec 153 Membres, le système est devenu plus démocratique mais tout le processus en est rendu plus complexe. En outre, la complexité s'est traduite par une inflation de règles. Même si nous parvenons à un accord, il donnera naissance à un monde extrêmement complexe du point de vue des règles commerciales. Par conséquent, les milieux d'affaires auront de la difficulté à tenir compte de ces nouvelles règles, car nous risquons d'avoir des exceptions pour chaque Membre ou presque.

Qui plus est, le système dans son ensemble suscite un certain désenchantement. L'un des fondements du GATT était que le capitalisme offrait une recette simple à appliquer – la libéralisation – pour développer le commerce et, par là même, améliorer les niveaux de vie. La recette s'est révélée efficace jusque dans les années 90 et le commerce a continué à se développer. De ce point de vue-là, le gâteau était un gros gâteau. Mais l'immense majorité de la population n'en a pas profité. D'où la difficulté de faire admettre l'utilité de règles commerciales ayant pour objet de poursuivre la libéralisation.

Le projet de modalités pour le Cycle de Doha présente de nombreux défauts, dont les cinq identifiés par le modérateur. Néanmoins, tout en saluant de nouveau le document de travail, M. l'Ambassadeur Matus a fait valoir que, dans bien des domaines, ce que nous avons sur la table aujourd'hui aurait été le rêve des négociateurs d'il y a dix ans. Des progrès ont donc été accomplis; ils ne sont certes pas énormes, mais ils sont significatifs pour le système, car certaines limites et disciplines ont été instaurées. Les pays en développement sont ceux qui ont le plus besoin de ces règles pour se soustraire au pouvoir des marchés les plus puissants. Les disciplines les protègent et,



à cet égard, le Cycle de Doha peut leur apporter bien plus que les cycles précédents.

Selon M. l'Ambassadeur Balihuta, se conformer au projet de modalités pour le Cycle de Doha impliquait que les subventions n'empêchent plus les PMA de développer leur secteur agricole. Cela signifie également que les subventions, en particulier celles de la catégorie orange, devraient faire l'objet de véritables disciplines. Les pays développés pourraient continuer à assurer leur propre sécurité alimentaire, mais ils ne devraient pas l'exporter au risque qu'elle soit synonyme d'insécurité alimentaire pour nous. Les subventions n'affectent pas nos marchés mais elles devraient être plafonnées, pour qu'un niveau d'équilibre optimal soit atteint et ne pas faire obstacle à un développement axé sur l'agriculture dans les PMA.

Il serait bon aussi que les règles commerciales ménagent aux PMA une marge de manœuvre suffisante pour qu'ils puissent développer leur secteur agricole. Au fond, ces pays sont dans la situation de jeunes enfants ne sachant pas encore marcher face à des éléphants lancés au galop; c'est pourquoi l'accès à des outils tels que les PS et le MSS est indispensable pour rattraper le retard sur les pays développés.

En ce qui concerne les biocarburants, il faut améliorer les technologies et développer la recherche pour mettre au point des biocarburants plus efficaces qui ne seraient plus produits à partir d'aliments de base; il est également impératif de modifier les politiques de subventionnement. Pour M. l'Ambassadeur Balihuta, la situation actuelle qui consiste à brûler des biocarburants fabriqués à partir de produits alimentaires subventionnés alors que tant de gens souffrent de la faim à cause de la crise alimentaire est tout bonnement inacceptable.

Le projet de modalités pour le Cycle de Doha contient des propositions concernant des stocks régionaux de produits alimentaires et des accords de produit. Les accepter serait une bonne chose mais ils ne peuvent pas se substituer à la modernisation de nos secteurs agricoles, processus qui doit avoir lieu dans nos pays, et c'est d'ailleurs là qu'interviendrait l'Aide pour le commerce. Nous voulons moderniser notre agriculture et si des engagements contraignants en faveur de l'Aide pour le commerce sont possibles, il faudrait les prendre, car cela nous aiderait à développer notre agriculture pour qu'elle cesse d'être uniquement une agriculture de subsistance.

S'agissant de l'opposition entre libéralisation des échanges et marge de manœuvre politique, certains pays comme l'Ouganda ont procédé à une libéralisation autonome si poussée qu'il nous faut à présent revenir sur nos pas. C'est pourquoi l'ensemble de résultats du Cycle de Doha doit nous donner une importante marge de manœuvre politique.

Les PMA ont également présenté une proposition très claire au sujet des disciplines concernant l'aide alimentaire, notamment la «catégorie sûre» pour l'aide alimentaire

d'urgence et les disciplines relatives à la monétisation. Nous attendons simplement que nos partenaires de développement et nos collègues nous soutiennent et l'approuvent.

2. Questions et observations de l'assistance

L'une des observations a porté sur les biocarburants et il a été noté que les produits de deuxième génération comme le panic raide ne sont pas des aliments de base et que nous aurions peut-être tout simplement besoin d'améliorer la communication sur les travaux de recherche en cours et les perspectives des biocarburants.

M. Häberli a répondu qu'il n'était pas nécessairement vrai que la production de biocarburants à base de panic raide ne poserait aucun problème en termes de sécurité alimentaire. L'impact sur la sécurité alimentaire dépend de l'endroit où ces biocarburants sont produits, et de la question de savoir si un subventionnement massif conduit à augmenter la production de panic raide plutôt que de denrées alimentaires. Du point de vue de l'OMC, il est important de réglementer ces incitations qui créent des distorsions. À un niveau plus général, on pourrait dire que, lorsque les produits qui étaient jusque-là importés par le Mexique, par exemple, ont subitement servi à la production de biocarburants subventionnés aux États-Unis, la sécurité alimentaire n'y a certainement pas gagné.

M. Meléndez-Ortiz a ajouté que la concurrence pour l'utilisation des terres – cultures vivrières, fourrages, combustibles, fibres, sylviculture ou autres usages – avait toujours existé. Il est intéressant de noter que, s'agissant de la concurrence entre alimentation et fibres, personne ne semble rien avoir à dire. Les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires produisent d'importantes quantités de coton, dont l'essentiel est exporté et utilisé à des fins industrielles. Pourtant, la production de coton ne provoque pas le même type de débat sur les utilisations concurrentes des sols que les biocarburants.

La plupart des distorsions qui affectent la sécurité alimentaire résultent de politiques ayant pour objet d'utiliser des cultures vivrières pour fabriquer des biocarburants dans les pays de la zone tempérée. Dans ces régions, la production de biocarburants est un processus nuisible pour l'environnement et à forte intensité de carbone. En outre, les cultures destinées aux biocarburants évincent les cultures vivrières. Les biocarburants en eux-mêmes ne menacent peut-être pas la sécurité alimentaire, mais les politiques de production visent essentiellement à ce que les secteurs agricoles européen et américain engrangent des recettes. Il n'y a pas vraiment de raison d'attendre que le secteur des biotechnologies trouve une solution à base de panic raide, car nous avons d'ores et déjà la possibilité d'utiliser des cultures non vivrières pour produire des carburants sans concurrencer les productions vivrières. En Afrique, par exemple, la culture du grand médecinier ne concurrence pas les cultures vivrières parce que le type de terres utilisées n'est pas le même et

parce que le fruit de cette plante n'est pas comestible. La canne à sucre et l'huile de palme sont elles aussi des produits tropicaux dont la culture pour l'élaboration de biocarburants n'est pas nécessairement en concurrence avec la fonction vivrière. Elles pourraient donc être utilisées pour produire des biocarburants.

Faisant référence à l'hypothèse selon laquelle l'ère des produits alimentaires à bas prix était peut-être révolue, un participant s'est demandé si les règles actuelles, conçues à une époque où les aliments étaient à bon marché, n'étaient pas en décalage avec le futur système alimentaire, et quel était le rôle de l'OMC dans un monde où les prix des produits alimentaires sont élevés.

M. l'Ambassadeur Teehankee a répondu que, selon lui, l'OMC était utile quel que soit le scénario, parce que, même si nous étions entrés dans une ère de prix plus élevés pour les denrées alimentaires, nous pourrions toujours compter sur ce système fondé sur des règles. Un certain niveau de prix a été atteint, mais la plupart des cycles de l'activité économique et commerciale ont alterné creux et pics et les lois de la concurrence devraient jouer, car il y aura toujours dans un pays ou une région donné un producteur plus efficace que les autres, toutes choses étant égales par ailleurs et sous réserve que les subventions soient disciplinées. Par conséquent, à terme, la sécurité alimentaire serait améliorée grâce aux producteurs plus efficaces qui prendront le relais. Le premier transport de médicaments génériques entre le Canada et le Rwanda effectué en vertu des flexibilités ménagées par l'Accord sur les ADPIC a montré que, à l'ère de l'unification du monde, les communautés ont réellement un rôle à jouer, l'objectif étant de s'entraider en étant plus efficaces. Le monde de demain ne doit pas être un monde où chaque pays produirait ses propres denrées alimentaires (même si la sécurité alimentaire au niveau national est également un aspect important) et c'est pourquoi l'OMC devrait se saisir de la question des restrictions à l'exportation.

M. l'Ambassadeur Matus a ajouté que l'OMC n'était évidemment pas la panacée, mais que ses règles pouvaient faire avancer le processus. Selon lui, les règles de l'OMC ne sont conçues ni pour des prix élevés ni pour des prix bas, mais pour des prix appropriés, dont le niveau est fixé par les forces du marché. Les derniers mois ont montré que ces forces étaient déjà à l'œuvre puisque cette année sera marquée par une hausse record de la production de blé, de riz et de soja. En revanche, la production de coton n'augmente pas, alors même que celle-ci est largement subventionnée. Là où les marchés étaient particulièrement faussés, il était difficile de compter sur les forces du marché pour réguler les prix, et c'est exactement pour cette raison que les règles de l'OMC visent à déterminer, par le truchement du marché, le prix approprié.

Un autre intervenant s'est demandé si les concepts de PS et de MSS offraient une protection suffisante aux PMA et s'ils leur permettraient de combler leur retard et de se moderniser.

M. l'Ambassadeur Balihuta a répondu que les PS et le MSS n'étaient qu'un des éléments de la protection dont ils avaient besoin. Comme il a déjà été indiqué, il faut également

réduire les subventions qui faussent les échanges. Les PMA se démènent aussi pour accéder aux marchés dits préférentiels, c'est-à-dire ceux de pays développés où subsistent un certain nombre de droits élevés et dont les PMA sont exemptés, ce qui leur permet de bénéficier effectivement d'un accès à ces marchés. Les PS et le MSS viennent s'ajouter à toutes les autres formes de traitement spécial et différencié que les PMA cherchent à obtenir.

3. Conclusions et voie à suivre

Chaque membre du groupe de discussion a pu formuler quelques remarques en guise de conclusion pour faire passer son message concernant l'impact de l'OMC sur la sécurité alimentaire mondiale.

Pour M. l'Ambassadeur Balihuta, l'OMC est une organisation capitaliste spécialisée dans la définition de règles commerciales. Elle n'est pas directement concernée par le processus de production. Néanmoins, la crise alimentaire est un problème de production dans les pays qu'elle frappe le plus durement. Par conséquent, l'OMC n'est pas une panacée et elle ne contribuera pas non plus d'une manière significative à résoudre la crise alimentaire. Toutefois, elle a un rôle important à jouer, celui d'aider à élaborer des règles commerciales qui peuvent agir à rebours et créer un environnement qui stimulera les efforts de production, en particulier dans les zones les plus affectées. Le meilleur moyen de s'attaquer à la crise alimentaire est de moderniser l'agriculture, pour que les pays puissent enfin participer aux échanges, mais il leur faut d'abord produire.

Le message de M. l'Ambassadeur Matus est que nous devons conclure le Cycle de Doha maintenant car, dans le cas contraire, les perdants seront les pays en développement. Les distorsions des prix continueraient, les désincitations à produire des denrées alimentaires subsisteraient donc et aucun des problèmes fondamentaux ne serait résolu. La version actuelle des modalités reflète les efforts qui sont clairement déployés pour corriger le cadre juridique afin de faciliter la tâche aux agriculteurs pauvres: élimination des subventions à l'exportation, réduction du soutien interne et fixation de plafonds. Pour l'heure, le recours aux mesures de soutien interne n'est pas très intensif en raison du niveau élevé des prix, mais, dans l'avenir, cette forme de subvention sera de nouveau utilisée. Par conséquent, la certitude et une prévisibilité accrue des prix représenteront une part non négligeable des résultats finals du Cycle de Doha.

M. l'Ambassadeur Teehankee avait trois messages à faire passer pour conclure. Premièrement, pour venir à bout du Cycle de Doha, nous devons venir à bout de nos peurs. Nous devons trouver un compromis au sujet du MSS et ne pas craindre de laisser les forces économiques progresser en même temps que le Cycle de Doha. Deuxièmement, il faut des règles commerciales multilatérales, mais elles doivent se doubler de politiques nationales favorisant l'investissement dans le secteur alimentaire, les partenariats avec les pouvoirs publics et la responsabilité sociale. Troisièmement, il faut agir de concert car



seules des initiatives unitaires déboucheront sur des solutions plus efficaces.

M. Meléndez-Ortiz a ajouté que le règlement de la crise alimentaire passait par une intensification de la recherche et de la production dans les pays en développement et par des sauvegardes sociales appropriées. Il nous faut un cadre multilatéral qui facilite les politiques de ce type.

M. Ahmaad a fait observer que, pour en revenir au thème de la discussion, à savoir si les règles commerciales étaient un obstacle ou un moyen d'aller de l'avant, aucun des experts ni aucun des participants n'avaient qualifié ces règles de problème. Certains voulaient obtenir des exceptions mais, concrètement, la plupart des pays en développement imposent des droits peu élevés et la question de la marge de manœuvre politique à garantir devrait se poser de manière plutôt exceptionnelle dans le futur. M. Ahmaad est fermement convaincu que les règles commerciales sont un moyen d'aller de l'avant, peut-être pas dans l'immédiat, pour la crise alimentaire actuelle, mais à long terme. Les règles ont fonctionné pour les produits industriels et elles fonctionneront également pour l'agriculture.

Le modérateur, M. Häberli, a conclu la séance en indiquant que la plupart des membres du groupe de discussion seraient d'accord sur le fait que la sécurité alimentaire était une question de gouvernance mondiale. Ce n'est pas à l'OMC qu'il faut chercher une solution à la crise alimentaire; en revanche, elle peut contribuer à la sécurité alimentaire. Il s'agit d'une organisation à vocation commerciale et non d'une organisation chargée de la sécurité alimentaire. Mais, il faut veiller, au minimum, à ce que les résultats du Cycle de Doha ne causent pas de dommages collatéraux en termes de sécurité alimentaire.

Les débats ont clairement montré que le problème de la sécurité alimentaire ne pouvait pas être réglé dans le cadre d'une organisation à vocation commerciale telle que l'OMC. Toutefois, des règles commerciales internationales bien conçues peuvent contribuer à la sécurité alimentaire mondiale. Les règles actuelles, de même que le projet de modalités de juillet 2008, constituent des avancées, mais elles présentent encore trop de lacunes susceptibles de compromettre la sécurité alimentaire. Compte tenu de l'impasse dans laquelle se trouve le Cycle de Doha, les négociateurs ont désormais le temps de réexaminer les règles proposées et de tirer des enseignements de la récente crise alimentaire.

H.

Quel avenir pour la gouvernance économique mondiale? - Rôle potentiel de l'OMC



Modérateur

M. Rashid S. Kaukab – Directeur adjoint et coordonnateur de la recherche, Consumer Unity and Trust Society (CUTS), Genève

Intervenants

M. Winfried Veit – Directeur, Friedrich Ebert Stiftung (FES), Genève

S.E. M. Debapriya Bhattacharya – Ambassadeur, Représentant permanent du Bangladesh auprès de l'OMC

M. James Howard – Directeur, Politique économique et sociale, Confédération syndicale internationale (CSI), Bruxelles

M. Felix Peña – Professeur, Université Nationale Tres de Febrero, Directeur de l'Institut du commerce international – Fondation Standard Bank, et membre du «Brains Trust» du Groupe d'Évian à l'IMD

Débat organisé par

CUTS International (Inde), FES (Genève) et Groupe d'Évian à l'IMD (Lausanne)

Rapport rédigé par

CUTS International (Inde), FES (Genève) et Groupe d'Évian à l'IMD (Lausanne)

Jeudi 25 septembre 2008 – 11h.15-13h.15



Résumé

La crise alimentaire, financière et énergétique actuelle a montré que la gouvernance économique mondiale est en pleine confusion et incapable de résoudre convenablement ces problèmes. Ainsi, juste au moment où une gouvernance économique mondiale efficace est plus nécessaire que jamais, les institutions qui en font partie, comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, sont confrontées à une crise grave, et les demandes visant une réforme fondamentale du système de gouvernance mondiale se font plus pressantes.

Les principaux objectifs de la séance étaient de tracer les grandes lignes de la future gouvernance économique mondiale, d'examiner le rôle de l'OMC, de souligner l'importance de la dimension sociale et de reconsidérer la relation entre le régionalisme et le multilatéralisme.

Les experts se sont penchés sur les quatre questions suivantes:

- 1. Quels sont les éléments positifs et négatifs du système actuel de gouvernance économique mondiale, tels qu'ils ont été identifiés par les participants au projet d'établissement de scénarios intitulé «Gouvernance économique mondiale en 2020» qui est mené actuellement par la FES?*
- 2. Quelles sont les principales questions concernant la gouvernance de l'OMC, comment affectent-elles le système de gouvernance économique mondiale, et quels sont les enseignements tirés (du point de vue des pays les moins avancés et des petites économies vulnérables) de l'échec de la «miniministérielle» de juillet 2008?*
- 3. Comment la dimension sociale de la mondialisation pourrait-elle être mieux prise en compte dans le système de gouvernance économique mondiale?*
- 4. Quelles sont les futures orientations possibles du système de gouvernance économique mondiale, quel rôle devrait jouer l'OMC à cet égard, et quelle est la relation entre le régionalisme et le multilatéralisme?*

Les principales conclusions ont été les suivantes: la réforme du système de gouvernance économique mondiale est nécessaire, et le désir de changement est évident. Les scénarios possibles qui ont été présentés envisageaient notamment un «monde fragmenté et protectionniste», la domination des blocs régionaux, et une «renaissance du multilatéralisme». Les participants ont formulé des suggestions détaillées sur les moyens de promouvoir le principe du travail décent à l'OMC. Ils ont exprimé des vues contradictoires sur la question de savoir si l'OMC devrait examiner de nouvelles questions telles que le changement climatique, les normes sociales et environnementales et les droits de l'homme ou, au contraire, consolider son programme de travail initial et laisser les autres organisations internationales étudier ces questions.

1. Exposés des experts

(a) Rashid S. Kaukab, Directeur adjoint, Centre de ressources CUTS de Genève

M. Rashid Kaukab, l'animateur de la séance, a mentionné la crise financière actuelle et souligné l'importance du système de gouvernance économique mondiale. Dans ce contexte, l'OMC jouait un rôle essentiel, bien que la tentative la plus récente de conclure le Cycle de Doha ait échoué à la «miniministérielle» de juillet 2008.

(b) Winfried Viet, Directeur, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Bureau de Genève

Dans son exposé, M. Veit a donné un aperçu de l'actuel projet d'établissement de scénarios intitulé «Gouvernance économique mondiale en 2020», qui est organisé par le Bureau de Genève de la FES. Ce projet a pour but d'élaborer différents scénarios concernant l'avenir du système de gouvernance économique mondiale. Il est axé sur les questions commerciales, financières et monétaires, mais aussi sur d'autres domaines pertinents, tels que le changement climatique ou le régionalisme. Il réexamine le rôle d'organisations multilatérales comme l'OMC, le FMI et la Banque mondiale, et celui d'organisations pertinentes des Nations Unies comme la CNUCED ou l'OIT. Les représentants de ces institutions, les organisations de la société civile et d'autres parties prenantes sont directement concernés par ce processus d'établissement de scénarios. Bien que le projet soit encore à l'étude, on a pu tirer les conclusions intermédiaires suivantes.

Le système actuel de gouvernance économique mondiale est confronté à un manque de considération, un manque de transparence, un manque de volonté et de vision politiques, un manque de cohérence, un manque de participation démocratique et un manque de responsabilisation. Les éléments positifs sont notamment les suivants: il existe un système de gouvernance mondiale comprenant une cour de justice pénale, le régime des droits de l'homme, etc.; les indicateurs de développement humain se sont améliorés; les États communiquent plus facilement et ouvertement, et les femmes sont mieux représentées; les puissances émergentes coopèrent davantage; et l'OMC a le potentiel de mettre les différents acteurs sur un pied d'égalité. Compte tenu des faiblesses identifiées, il a été clairement affirmé que le système de gouvernance économique mondiale devait être amélioré. Il a été dit – et c'est un message essentiel – que les nations ne sont pas actuellement témoins d'une gouvernance mondiale mais de la gouvernance de processus mondiaux; en d'autres termes, il s'agit d'un «système post-crise», au sens où les pays tentent de réagir aux crises au lieu de les anticiper, d'y remédier activement ou même de les empêcher.

M. Veit a précisé que les scénarios présentent différentes perspectives de l'avenir mais ne sont ni des pronostics ni des prévisions. Ils offrent des options aux décideurs en montrant ce qui pourrait – ou non – arriver. En revanche, ils ne donnent

pas de conseils pratiques en matière de politique générale. Les techniques des scénarios comprennent des instruments comme les „éléments moteurs“ et les „incertitudes critiques“.

Les «éléments moteurs» sont des facteurs et des faits nouveaux qui orientent le système dans une direction ou une autre et qui influencent l'avenir de la gouvernance économique mondiale. L'équipe chargée d'établir des scénarios a identifié sept éléments moteurs principaux: le régionalisme et le bilatéralisme; les puissances émergentes; les conséquences du changement climatique; la sécurité alimentaire et énergétique; l'instabilité financière; les technologies; et les intérêts du secteur privé. L'exemple des technologies a permis d'illustrer le rôle ambigu des éléments moteurs. D'un côté, les technologies peuvent contribuer à résoudre les crises alimentaires; mais, d'un autre côté, elles peuvent aussi engendrer des catastrophes, telles qu'une guerre nucléaire.

Les «incertitudes critiques» sont des événements perturbateurs ou des bouleversements susceptibles de modifier radicalement l'environnement. Ils sont imprévisibles mais peuvent arriver. L'équipe chargée d'établir des scénarios a identifié sept incertitudes critiques: une guerre chaude entre les «centres de gravité»; une guerre nucléaire au Moyen-Orient; une dépression mondiale; les technologies; un effondrement de l'Union européenne; une implosion de la Chine; et une nouvelle idéologie du développement.

Les membres de l'équipe chargée d'établir des scénarios ont présenté différentes histoires donnant un aperçu d'un éventuel système de gouvernance économique mondiale en 2020. Même si ces histoires ne sont pas encore des scénarios, elles sont une première ébauche vers leur élaboration. Ces quatre histoires sont les suivantes.

Histoire n° 1: «Un monde fragmenté et protectionniste»

Les États-nations sont les principaux acteurs dans les relations internationales. Les grandes économies mondiales sont les États-Unis, la Chine, le Japon, la Russie, le Brésil et l'UE. Les flux commerciaux ont été fortement restreints en raison de l'influence croissante des intérêts protectionnistes dans plusieurs économies avancées. Les États-Unis ont quitté l'OMC, et la Russie n'y a jamais accédé. Les principaux acteurs ignorent régulièrement les décisions prises dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Les négociations du Cycle de Doha, qui en sont maintenant à leur dix-neuvième année, restent officiellement ouvertes, mais les discussions ont été abandonnées plusieurs années auparavant. Les Statuts du FMI ne sont pas pris en compte, et la plupart des pays effectuent de temps à autre des dévaluations monétaires compétitives. Le G-8 a été élargi pour inclure l'Inde, la Chine et le Brésil, mais les hauts fonctionnaires participent désormais de manière inégale aux sommets. La diplomatie économique opère sur une base bilatérale dans le cadre de coalitions variées.

Histoire n° 2: «Centres de gravité» ou «blocs régionaux»

Plusieurs blocs économiques régionaux se sont intégrés davantage. Bien que les États-nations existent encore, ces blocs opèrent généralement en tant qu'acteurs unitaires au niveau mondial. La gouvernance économique mondiale est établie dans des structures de dialogue semi-officielles, comme ce qu'on appelait le G-7, et par des relations diplomatiques ponctuelles entre les blocs. Les principales économies sont la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), l'UE (39 États membres, de l'Islande à la Turquie), la Communauté économique Japon-Corée, la Chine et l'Inde. Les blocs ont soit adopté une monnaie unique, comme c'est le cas pour l'UE, soit rattaché leurs monnaies nationales à une monnaie d'ancrage, comme le dollar EU dans la ZLEA. Les monnaies flottent librement entre les blocs. Les pays d'un même bloc détiennent la part du lion du commerce international, de l'investissement et des flux financiers. Les blocs font du commerce entre eux, mais ont souvent des différends. Certains blocs contrôlent les capitaux extérieurs, mais, même entre les blocs ayant maintenu l'ouverture des capitaux, les flux de capitaux sont entravés par les différences entre les normes réglementaires.

Histoire n° 3: «Situation inchangée»

Les États-nations sont les principaux décideurs dans les relations internationales, bien que des entreprises et des groupements de la société civile exercent une influence en tant que groupes de pression. Les organisations internationales, même si elles sont régulièrement remises en question, continuent de servir d'instances pour la coopération mondiale et de base pour le droit économique international. Les accords de libre-échange bilatéraux se sont multipliés, mais l'OMC continue de faciliter l'ouverture du commerce en général; elle est largement considérée comme l'organisation économique la plus influente au niveau mondial, notamment parce que l'Accord du Cycle de Doha de 2013 a étendu la portée de son mécanisme de règlement des différends à plusieurs domaines d'action qui étaient contrôlés auparavant au niveau national. En 2016, les Membres de l'OMC, alors au nombre de 174, sont convenus d'un nouveau mandat de négociation. Ce «Cycle d'Obama», appelé ainsi d'après le nom de l'ancien Président des États-Unis dont le second mandat a été axé sur l'étranger plutôt sur le plan intérieur, est en cours, mais sans grand espoir d'une conclusion imminente.

Histoire n° 4: «Renaissance du multilatéralisme»

Confrontés à une longue récession économique durant les dernières années de la décennie précédente et à la faillite du dollar EU en tant que principale monnaie de réserve mondiale, les États-Unis ont cessé progressivement de se montrer sceptiques à l'égard d'une gouvernance économique internationale multilatérale et fondée sur des règles. Depuis une réforme majeure de la gouvernance économique mondiale en 2015, les monnaies nationales (et régionales) sont alignées sur les droits de tirage spéciaux du FMI dans une fourchette de 15 pour cent. Les droits de vote du FMI ont aussi été révisés dans le cadre



de la réforme de 2015; désormais, ils tiennent compte à la fois de l'importance relative de l'économie d'un pays membre, du nombre de ses habitants, et de sa contribution financière au FMI. Les États membres se sont engagés formellement à réexaminer régulièrement les droits de vote pour tenir compte des modifications de ces trois critères, mais le mécanisme n'a été défini que de façon vague. Le commerce reste régi par l'OMC qui, dans deux cycles de négociations successifs conclus entre 2015 et 2020, a élargi son mandat pour inclure les normes sociales et environnementales de base. La plupart des pays avancés, et certains pays en développement, ont aussi adopté des normes fiscales communes afin d'éviter de se faire concurrence en ce qui concerne le choix de la résidence des personnes aux revenus élevés.

M. Veit a réitéré que ces quatre histoires n'étaient que des exemples choisis pour stimuler le débat en vue d'élaborer les scénarios finals.

(c) M. Debapriya Bhattacharya, Ambassadeur et représentant permanent, Mission permanente du Bangladesh auprès de l'OMC et de l'ONU, Genève

En réaction aux quatre histoires présentées précédemment, M. l'Ambassadeur Bhattacharya a rappelé que, lorsqu'il s'agit de l'avenir, on trouve trois sortes de personnes: celles qui laissent venir, celles qui vont de l'avant, et celles qui se demandent ce qui va arriver. Il a ensuite axé son exposé sur les cinq points suivants.

Premièrement, M. Bhattacharya a réaffirmé que la conclusion du Cycle de Doha était nécessaire, mais seulement si elle portait sur le fond et était pleinement à la mesure du mandat en matière de développement. Il a dit qu'il fallait prendre garde à ne pas mettre trop en avant les résultats du Cycle de Doha, et il a fait valoir que la conclusion du Cycle ne résoudrait pas les crises alimentaires, énergétiques et financières mondiales. Selon lui, il était même exagéré de dire que l'achèvement du Cycle de Doha pourrait servir de fondement pour résoudre ces crises, étant donné la nature systémique des problèmes et le manque d'analyse spécifique sur le rapport entre les crises et le système commercial multilatéral. M. Bhattacharya a souligné que le mécanisme de sauvegarde spéciale n'était pas le seul danger menaçant de faire exploser les négociations du Cycle de Doha et qu'il fallait examiner et régler bien d'autres domaines concernant l'agriculture mais aussi l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA), les services, les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), les règles, etc.

Deuxièmement, M. Bhattacharya a fait remarquer que la consolidation du système multilatéral basé sur des règles était nécessaire, compte tenu notamment de l'accroissement éventuel du protectionnisme et des accords de libre-échange. Il a souligné que le rôle réglementaire de l'OMC (dans le cadre, ou non, du Cycle de Doha) était le principal intérêt public que pouvait offrir le système mondial. Le système transparent et fondé sur des règles, doté d'un mécanisme de règlement

des différends, était toujours le meilleur système, notamment pour les petits pays en développement. C'est pourquoi ces pays tenaient particulièrement à protéger, à consolider et à promouvoir le système commercial multilatéral. Pour accroître son efficacité, il fallait améliorer la conformité (en termes de notifications) et assurer un mécanisme de règlement des différends efficace qui offre un meilleur accès aux pays en développement plus faibles. En outre, l'intervenant a préconisé une surveillance plus étroite, pour laquelle le Secrétariat de l'OMC devait renforcer, entre autres choses, sa capacité d'accéder aux renseignements.

Troisièmement, M. Bhattacharya a évoqué la réforme du système commercial multilatéral, qui serait fondé sur l'OMC mais comprendrait des accords de libre-échange et des accords commerciaux régionaux (ALE et ACR). La principale difficulté systémique, pour le système commercial multilatéral et l'OMC, était de maîtriser cette fragmentation. M. Bhattacharya s'est dit favorable à l'idée d'inclure une «clause d'extinction» dans tous les ALE, ce qui permettrait, après quelques années, d'ouvrir ces accords à tous les autres Membres de l'OMC et d'aboutir à la multilatéralisation des ACR et des ALE. Toutefois, il a aussi émis des doutes quant à la volonté politique des pays et a dit que cette question devrait être analysée plus avant.

Quatrièmement, pour que l'histoire d'une «renaissance du multilatéralisme» puisse arriver, l'OMC devait se réformer elle-même. M. Bhattacharya a énuméré trois domaines de réforme concernant la structure de la gouvernance interne de l'OMC, à savoir: l'établissement du programme de travail, la participation, et la prise de décision. Il fallait modifier sensiblement ces trois domaines de gouvernance afin de relever les défis des débats à venir et de répondre aux attentes récemment exprimées. L'intervenant a donné l'exemple de la pratique dite des «cercles concentriques», qui est une manière de mener des consultations et de prendre des décisions en commençant par le cercle intérieur (le G-7), puis en passant au cercle du milieu (le «salon vert») pour finir par le cercle plus large (l'ensemble des Membres de l'OMC au Comité des négociations commerciales et au Conseil général). Selon l'intervenant, ce mécanisme convenait parfaitement, du moment qu'il fonctionnait et produisait des résultats. Toutefois, comme la «miniministérielle» de juillet 2008 n'avait pas abouti à un accord, il se demandait s'il était nécessaire d'envisager un autre processus. S'agissant de la participation, M. Bhattacharya a souligné que les occasions de participer ne manquaient pas, mais qu'il y avait des contraintes de capacités qui empêchaient notamment les petits pays en développement de tirer parti des possibilités existantes.

Cinquièmement, M. Bhattacharya a fait remarquer que la compréhension des interactions entre le système commercial et les autres domaines du développement était insuffisante, incomplète et vague. Il a demandé que des analyses actualisées, préemptives et ex ante soient effectuées pour des questions comme la crise alimentaire, le changement climatique, etc., car il n'existait pas de telles analyses en la matière. Il a signalé que si cette lacune n'était pas comblée, l'OMC et le système commercial multilatéral ne pourraient pas

jouer le rôle que les Membres lui avaient assigné. Toutefois, il a ajouté qu'il fallait se garder de surcharger le programme de travail de l'OMC et d'amener dans cette organisation des questions qui n'étaient pas de son ressort, comme les droits de l'homme, l'environnement, la sécurité alimentaire ou les droits des travailleurs. M. Bhattacharya a fait valoir qu'il y avait une différence entre le fait de comprendre l'incidence des règles commerciales dans d'autres domaines et celui de tenir compte de ces domaines dans le processus décisionnel de l'OMC. Toutefois, il a réaffirmé qu'il était indispensable de comprendre et d'analyser bien davantage l'incidence du commerce sur ces questions.

En conclusion, M. Bhattacharya a souligné de nouveau la nécessité de renforcer le système multilatéral, qui devait reconquérir non seulement les esprits mais aussi les cœurs, et il a rappelé à l'assistance le proverbe africain: «l'avenir appartient à ceux qui s'y préparent dès aujourd'hui».

(d) James Howard, Directeur, Politique économique et sociale, Confédération syndicale internationale (CSI)

M. James Howard a centré son exposé sur le principe du travail décent établi par l'OIT et sa relation avec l'OMC. Il a présenté plusieurs propositions concrètes à cet égard et a préconisé une interaction plus étroite entre l'OMC et les organismes multilatéraux des Nations Unies.

M. Howard a dit qu'il y avait un changement perceptible d'état d'esprit et une plus grande ouverture envers la collaboration interinstitutionnelle. Il a souligné que toutes les institutions devraient faire face à des problèmes tels que le changement climatique, et il a fait valoir que la manière dont l'OMC procéderait aux changements nécessaires pour intégrer le travail décent dans son programme de travail montrerait si elle pouvait remédier aux problèmes futurs concernant le développement durable en général.

L'intervenant a souligné ensuite les principales constatations établies dans le tout premier rapport conjoint de l'OMC et de l'OIT sur le thème du commerce et de l'emploi. Il n'y avait pas automatiquement un lien entre le commerce et le développement économique. Les avantages commerciaux étaient fortement concentrés dans les pays industrialisés et dans quelques pays en développement. Pour bon nombre de pays en développement, en particulier ceux d'Afrique subsaharienne, on ne pouvait pas trouver ce type de corrélation. En outre, il n'y avait aucune relation entre le commerce et la réduction de la pauvreté, étant donné que les personnes démunies travaillaient souvent dans des secteurs de l'économie non affectés par le commerce ou étaient peu qualifiées ou non qualifiées. L'étude constatait aussi que le commerce était lié à un accroissement des inégalités dans certains pays, et à une augmentation de l'élasticité et de l'insécurité de l'emploi dans les pays industrialisés et dans les pays en développement. Toutefois, le commerce pouvait éventuellement avoir une incidence positive sur l'emploi si les gouvernements s'efforçaient activement de renforcer l'éducation et les compétences.

M. Howard a dit que l'étude représentait un «changement radical de la perception du commerce par l'OMC». Il a fait remarquer qu'il restait d'autres questions à étudier, telles que l'incidence du commerce sur les normes fondamentales du travail, et il a évoqué plusieurs cas dans lesquels le commerce était de fait associé à une violation des droits des travailleurs dans différents pays. Il a souligné qu'il s'agissait d'un grave problème systémique. La CSI établissait régulièrement des rapports sur les normes fondamentales du travail, chaque fois que l'OMC effectuait un examen des politiques commerciales. Ces rapports montraient que, trop souvent, les droits des travailleurs étaient sacrifiés pour gagner un avantage compétitif et accroître les exportations, notamment dans les zones de transformation pour l'exportation qui étaient plus de 5 000 dans le monde. L'intervenant a dit que ce problème était systémique et requerrait toute l'attention des institutions multilatérales, et il a préconisé une coopération plus étroite entre l'OMC et l'OIT.

Le principe du travail décent comprenait le respect des droits des travailleurs, la création d'emplois, le dialogue social et la protection sociale. Ce principe faisait l'objet d'un consensus international et avait été inclus dans différentes résolutions des Nations Unies au cours des dernières années. L'intervenant a mentionné le document le plus récent, à savoir la «Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable», et a cité le paragraphe indiquant «[...] que la violation des principes et des droits fondamentaux au travail ne peut pas être invoquée ou utilisée de tout autre manière en tant qu'avantage comparatif légitime [...]». Par ailleurs, la Déclaration confiait à l'OIT le mandat d'analyser l'incidence des actions menées à l'OMC et dans d'autres institutions et indiquait ce qui suit: «Étant donné que les politiques commerciales et les politiques relatives aux marchés financiers affectent l'emploi, c'est le rôle de l'OIT d'évaluer ces effets sur l'emploi pour réaliser son objectif qui consiste à axer les politiques économiques sur l'emploi».

M. James Howard a suggéré les dix points suivants concernant ce que l'OMC pouvait faire pour promouvoir le principe du travail décent:

1. Un programme de travail approprié devrait être élaboré conjointement par l'OMC, l'OIT et d'autres organismes des Nations Unies afin d'étudier les incidences de la libéralisation des échanges sur le travail, la dimension sociale, les rôles respectifs des hommes et des femmes et le développement.
2. Il faudrait donner suite de façon intensive au rapport de l'OMC/OIT sur le commerce et l'emploi de 2007 afin d'examiner diverses questions non traitées dans ce rapport.
3. L'OIT devrait participer à un bien plus grand nombre de comités et de groupes de négociation à l'OMC pour apporter ses compétences techniques.
4. Les examens des politiques commerciales à l'OMC devraient couvrir la question du développement durable, y compris celle du travail décent.



5. L'OMC devrait entreprendre des évaluations approfondies des incidences sur l'emploi (ou le travail décent).

6. L'accession des pays à l'OMC devrait être examinée en tenant compte de leur approche des questions relatives au travail décent.

7. Il faudrait souligner de nouveau ce qu'indique la Déclaration ministérielle de Singapour établie par l'OMC: «Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues.»

8. Des réunions des ministres du commerce avec les ministres du travail pourraient être organisées afin d'améliorer la cohérence au niveau national.

9. L'article premier («Définition d'une subvention») de l'«Accord sur les subventions et les mesures compensatoires» de l'OMC devrait être modifié pour indiquer que l'utilisation abusive des normes du travail n'est pas autorisée en vue d'obtenir effectivement des subventions à l'exportation.

10. La jurisprudence concernant les décisions et les Accords de l'OMC devrait être analysée pour les questions qui ont un rapport avec le travail décent.

En conclusion, M. Howard a dit que si l'OMC mettait en œuvre ces propositions, elle progresserait sensiblement vers la réalisation de son objectif visant à faire partie de façon cohérente du système de gouvernance mondiale.

(e) Felix Peña, Professeur, Université Nationale Tres de Febrero, Directeur de l'Institut du commerce international – Fondation Standard Bank, et membre du «Brains Trust» du Groupe d'Évian à l'IMD

M. Peña a indiqué que la fragmentation était déjà une réalité. Il a souligné que la richesse de la diversité culturelle dans un contexte de mondialisation était un facteur essentiel dont il fallait tenir compte pour comprendre la mondialisation. L'OMC devrait aussi examiner cette question. En outre, l'histoire montrait que le monde était constamment en révolution, et il n'y avait guère de certitude concernant l'avenir. L'intervenant a donc estimé que le projet d'établissement de scénarios de la FES était un exercice utile.

M. Peña a fait remarquer que les relations internationales devaient être considérées sous un angle multidisciplinaire; il ne suffisait pas de réfléchir en termes économiques. À titre d'exemple, il a dit que les acteurs du système financier n'auraient jamais pu imaginer ce qui s'était passé récemment dans ce secteur. La même chose pouvait arriver dans le domaine économique si la logique des relations entre les peuples et les nations restait tout aussi mal comprise.

En ce qui concernait les histoires, M. Peña a suggéré que, comme la tendance à la fragmentation était assortie de nombreuses incertitudes, la meilleure solution serait de s'adapter à tous les scénarios. Il était donc essentiel que l'OMC se prépare à tous les scénarios imaginables et adopte la philosophie de ses États Membres.

S'agissant plus particulièrement du régionalisme, M. Peña a fait observer que la deuxième histoire concernant les blocs régionaux était très peu réaliste et très peu souhaitable. Un monde fragmenté, composé de plusieurs blocs régionaux comme l'UE qui se protégeaient eux-mêmes, n'était pas réalisable. Toutefois, l'intervenant a souscrit à l'idée selon laquelle des pays situés dans une même zone géographique (mais sans limites précises, c'est-à-dire selon une «géographie variable») pourraient élaborer conjointement des organisations régionales, des règles, des systèmes de protection sociale et des symboles. Cela renforcerait le niveau d'identification régionale et la gouvernabilité. L'intervenant a fait valoir qu'une mondialisation effective était subordonnée à des blocs régionaux effectifs mais non protectionnistes.

M. Peña a examiné ensuite les trois questions suivantes concernant le régionalisme.

Premièrement, pourquoi le régionalisme était-il si important? Un argument de poids en faveur du régionalisme, en termes politiques, était le fait que les problèmes et les possibilités apparaissaient plus clairement quand on en était proche, c'est-à-dire au niveau national ou régional. La paix et la stabilité politique sur le plan national étaient indispensables pour tirer pleinement parti des possibilités offertes par la mondialisation. En termes économiques, les petites et moyennes entreprises, par exemple, commençaient d'abord à faire l'expérience de l'internationalisation dans leur région, par petites étapes. Les organisations de la société civile procédaient de même dans leurs activités.

Deuxièmement, comment pouvait-on établir une relation fonctionnelle entre le régionalisme et la mondialisation, notamment en ce qui concernait le commerce, la production et l'intégration des capacités de production par les réseaux mondiaux? De façon surprenante, l'OMC acceptait l'idée que le régionalisme géographique ne soit pas la même chose que les accords commerciaux préférentiels (ACPr) discriminatoires. L'intervenant a souligné qu'un régionalisme fondé sur la proximité géographique était important pour renforcer les réseaux commerciaux et les réseaux de production, et il a demandé à l'OMC de faciliter les moyens de communication entre les blocs régionaux.

Troisièmement, le régionalisme posait-il aussi de graves problèmes? M. Peña a répondu par l'affirmative en faisant valoir que la fragmentation et l'incertitude étaient tout autant des facteurs perturbants au niveau régional. Chaque pays pouvait faire de nombreux choix en termes politiques, mais les entreprises devaient prendre des décisions stratégiques en termes économiques. Les entreprises ne voulaient pas être limitées, mais elles avaient besoin du régionalisme et

de l'OMC. En conclusion, M. Peña a donc souligné que le régionalisme et l'OMC ne devraient pas être considérés comme étant contradictoires.

2. Questions et observations de l'assistance

La plupart des questions et des observations formulées par les participants ont porté sur les scénarios futurs de la gouvernance économique mondiale, le programme de travail et la réforme de l'OMC, les interactions entre les organisations internationales, le régionalisme, et la relation entre le commerce et la croissance économique.

S'agissant du régionalisme, un participant a souligné qu'il était beaucoup plus facile et rapide de conclure un accord bilatéral ou régional qu'un accord multilatéral entre 153 pays dont les cultures et les perspectives étaient différentes. Il a fait remarquer que même le petit groupe des 36 pays d'Amérique latine n'était pas parvenu à un consensus sur le projet concernant la Zone de libre-échange des Amériques. Le régionalisme permettait de remédier à l'absence de progrès et à l'inefficacité au niveau multilatéral, et le futur défi à relever était d'harmoniser les ACR avec les règles de l'OMC. Par ailleurs, il fallait se garder de considérer la Chine comme le meilleur exemple étant donné les violations des normes fondamentales du travail qui existaient dans ce pays.

Une autre participante a formulé des observations sur la quatrième histoire et sur la question de savoir si les normes sociales et environnementales devraient être examinées à l'OMC ou dans d'autres institutions internationales. Elle a dit que les principes subsidiaires et le principe de solidarité étaient des principes directeurs et qu'il faudrait faire en sorte que les questions sociales et environnementales soient examinées d'une manière effective. Au sujet de la première histoire concernant un «monde fragmenté et protectionniste», elle a suggéré une autre histoire dans laquelle toutes les institutions multilatérales traiteraient les questions commerciales selon leur propre point de vue.

Un ancien membre du Parlement européen a rappelé l'intitulé de la séance et a fait remarquer que trois questions essentielles étaient souvent laissées de côté, à savoir la manière d'élaborer les politiques, les intérêts servis par les politiques, et la responsabilité des décideurs. Il a souligné que tout examen de la gouvernance économique mondiale devrait tenir compte des interactions entre les démocraties nationales, les institutions démocratiques et les acteurs responsables des politiques. Le risque d'un effondrement de l'UE ou de l'OMC dépendait de la capacité des décideurs à rallier les personnes au nom desquelles ils prétendaient agir. Un grand nombre de gens, et même des élites politiques, se sentaient très déçus par le monde actuel parce que des décisions, dont ils subissaient les conséquences, avaient été prises sans leur accord ni même sans qu'ils en soient informés. L'intervenant a dit qu'il s'agissait d'une sérieuse lacune, à laquelle l'OMC devait remédier si elle souhaitait maintenir sa crédibilité. Il a rappelé à titre de mise

en garde que les organisations internationales n'avaient que le pouvoir qui leur était conféré par leurs États membres.

L'intervenant a mentionné deux domaines de recherche sur la gouvernance mondiale. Premièrement, il faudrait établir une comparaison simple concernant la manière dont les principaux acteurs élaboraient les politiques à l'OMC et les responsables auxquels ils en faisaient rapport. L'intervenant a fait valoir que le pays ayant obtenu les meilleurs résultats commerciaux, à savoir la Chine, était en fait le moins transparent, et qu'une petite élite agissait au nom du pays sans mener de consultations nationales. En outre, dans certains pays, il n'y avait absolument aucune responsabilisation. Deuxièmement, il faudrait déterminer s'il existait une corrélation entre la transparence et les résultats commerciaux, et si des recherches empiriques pouvaient en apporter la preuve.

Une chercheuse de haut niveau a souligné l'importance des règles et du système fondé sur des règles. Les différents pays et le système international passaient par des cycles alternant règles et libertés. Les marchés financiers et économiques avaient atteint un niveau très élevé de libertés. Tout cela, ainsi que la multiplication des ACR, étaient des exemples de «laissez faire», et cette tendance allait s'inverser dans le monde. Il n'y avait pas de solution parfaite, et il faudrait probablement faire certains sacrifices pour adapter la réglementation. S'agissant du régionalisme, l'intervenante a dit qu'il devrait être considéré comme un complément, et non comme un substitut, du multilatéralisme et elle a préconisé d'élaborer de meilleures règles à cet égard. S'agissant des raisons pour lesquelles la «miniministérielle» de juillet 2008 avait échoué, elle a signalé qu'il serait trop simple d'incriminer seulement le système et le processus pour ce revers.

Un participant, faisant référence à ce qu'avait dit M. l'Ambassadeur Bhattacharya sur le point de ne pas surcharger l'OMC de questions, a été aussi d'avis que cela pourrait être réellement contreproductif. Il a donné l'exemple de l'Objectif 8 du Millénaire pour le développement pour illustrer les divergences entre le système commercial et le développement. Les membres des Nations Unies s'étaient engagés clairement à aider les pays les moins avancés (PMA) et les autres petites économies vulnérables à participer d'une manière plus équitable et effective au système commercial multilatéral. Toutefois, ils n'avaient guère progressé quant à cet engagement particulier durant les négociations du Cycle de Doha, bien que la plupart d'entre eux soient aussi Membres de l'OMC. Par ailleurs, l'OMC était l'une des rares organisations multilatérales n'ayant pas étudié l'incidence de ses travaux sur les Objectifs du Millénaire pour le développement, et notamment sur l'Objectif 8, bien qu'il y ait un rapport évident. Par contre, l'OMC s'intéressait à d'autres domaines, comme l'Aide pour le commerce, où son rôle était très limité. Elle risquait donc réellement d'être surchargée par des questions qu'elle ne pourrait pas traiter quant au fond. En outre, chaque fois qu'une nouvelle question serait soulevée, les PMA ayant moins de capacités auraient le plus de difficulté pour la traiter effectivement, et ils risquaient d'être marginalisés encore davantage dans ce processus.



Une dernière observation a été formulée au sujet du discours que M. Pascal Lamy avait tenu la veille, dans lequel il avait dit que l'OMC était liée par sa Constitution de 1994, à savoir l'Accord de Marrakech. L'OMC était déterminée à ouvrir le commerce, mais elle était aussi tenue de veiller à ce que tout soit utile au développement durable. L'intervenant a fait valoir que l'expression «développement durable» était un oxymoron et que, dans la pratique, le terme «développement» avait davantage de sens. Il a suggéré d'analyser dans quelle mesure les objectifs généraux de l'OMC étaient compatibles avec ce que le monde serait réellement capable d'offrir dans les 20 à 30 années à venir.

Les experts ont répondu à ces observations et à ces questions de la façon suivante.

M. Peña a fait remarquer que la croissance économique était nécessaire et que la question était plutôt de savoir comment on pourrait éviter ou limiter les incidences négatives que seraient des coûts environnementaux et sociaux. En Argentine, la croissance économique avait amélioré les possibilités d'emploi. Le processus d'élaboration des politiques commerciales était différent selon les pays et dépendait, entre autres, du contexte culturel. Comme les activités et les problèmes économiques s'étaient mondialisés, chaque pays devait trouver des stratégies pour s'adapter à ce contexte mondial, tout en gardant à l'esprit ses propres intérêts. À cet égard, l'OMC avait joué un rôle important. L'intervenant s'est félicité de la transparence accrue et de la meilleure diffusion des renseignements à l'OMC, qu'il faudrait maintenir, renforcer et défendre. Le Forum public était un bon exemple, et M. Peña a suggéré que des manifestations similaires devraient être organisées au niveau régional et dans d'autres institutions internationales, comme le FMI.

M. Peña a souligné que les règles étaient le seul moyen de vivre ensemble d'une manière civilisée et paisible («société axée sur des règles»). Toutefois, il a signalé que les règles devenaient elles-mêmes caduques et devaient être actualisées régulièrement en tenant compte des intérêts culturels de chaque pays. Comme l'OMC était une organisation fondée sur des règles, il était donc aussi nécessaire d'actualiser en permanence ses règles et ses procédures de travail. L'intervenant a réaffirmé qu'il était plus important d'examiner comment on pouvait coopérer que les raisons de cette coopération. L'exemple le plus évident de ce qui arrivait si les pays refusaient de coopérer était la catastrophe survenue avant et pendant les années 30. S'agissant des ACR, l'intervenant a dit qu'il fallait examiner les moyens d'éviter leurs effets négatifs et le problème du «bol de spaghettis». Plus généralement, les organisations internationales devraient trouver des moyens de minimiser les risques d'un chaos mondial et élaborer des règles à cette fin. L'intervenant a dit que la participation active de la Chine au système commercial multilatéral était l'un des meilleurs résultats découlant du système international.

M. Howard a rappelé que certains accords régionaux conclus antérieurement entre des pays en développement, comme la SADC ou le MERCOSUR, comprenaient des

dispositions visant à faire respecter les droits des travailleurs. Il a réitéré qu'il se dégageait un certain consensus mondial sur l'importance du respect des droits des travailleurs. S'agissant de la Chine, il fallait examiner la relation entre l'absence de droits pour les travailleurs et la hausse des exportations. Dans de nombreux pays, le travail forcé ou l'esclavage étaient une réalité, qui entraînait au pire la perte de vies humaines. En Chine même, les travailleurs protestaient massivement, mais même s'il y avait des pressions croissantes dans le pays, une attention internationale accrue était aussi nécessaire. Ces situations posaient la question de la légitimité du système mondial. Des sondages réalisés aux États-Unis et dans le monde entier montraient plutôt beaucoup de scepticisme quant à la valeur et aux avantages du commerce. Cela résultait probablement du fait que les gens voyaient des liens évidents entre le commerce et les violations des droits des travailleurs. L'intervenant a fait remarquer que cette question pourrait être examinée au niveau international et qu'il serait bon de s'attaquer au problème lui-même et de renforcer ainsi la légitimité du système international. Il a ajouté que l'OMC devait contribuer à réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement, dans le cadre du programme de travail des institutions internationales sur la cohérence. Par ailleurs, il a souscrit à la suggestion d'examiner de nouveaux domaines, tels que le travail, dans un futur cycle de négociations à l'OMC.

M. l'Ambassadeur Bhattacharya a fait remarquer qu'une grande partie du débat était centré sur le rôle du commerce et ses incidences sur la croissance, le développement économique, la réduction de la pauvreté et le développement durable. Il a signalé que cette question dépendait du point de vue adopté et a expliqué que la libéralisation, la déréglementation et le rôle du secteur privé étaient tout à fait pertinents tant que leurs propres avantages compétitifs n'étaient pas perdus. Un travailleur américain qui perdait son emploi avait certainement une vision négative de la mondialisation, même s'il ne comprenait probablement pas complètement tous les liens de causalité. M. Bhattacharya a dit que, au lieu d'incriminer les autres pays qui étaient devenus plus compétitifs, le débat électoral aux États-Unis devrait plutôt s'intéresser aux moyens d'entreprendre un programme d'ajustement structurel. Il a souligné que les avantages du commerce devaient être répartis plus équitablement entre les pays et au niveau national, et qu'il serait nécessaire à l'avenir d'adopter une vue plus raisonnable.

S'agissant du régionalisme, M. Bhattacharya a dit que la principale difficulté serait d'incorporer tous les ACP dans un système commercial unique, intégré et cohérent. Toutefois, comme la plupart des ACP complétaient des Accords de l'OMC, certaines flexibilités seraient perdues dans ce processus et cela pourrait entraîner des conflits, notamment dans le domaine des ADPIC, des normes environnementales et sociales ou des clauses sur le travail.

En ce qui concernait la gouvernance mondiale, M. Bhattacharya a indiqué que s'il n'était pas possible d'améliorer l'efficacité de certaines organisations internationales, cela ne

voulait pas dire que leurs domaines d'activités devraient être intégrés à l'OMC. Si le Protocole de Kyoto ou la «feuille de route» de Bali ne pouvaient pas être mis en œuvre dans les instances respectives, il n'était pas réaliste de supposer qu'ils pourraient l'être par contre à l'OMC. L'intervenant a suggéré qu'il était temps de s'intéresser à d'autres domaines, et il s'est demandé comment de nombreuses organisations internationales pourraient organiser des activités comme le Forum public de l'OMC ou engager des discussions sur les moyens d'améliorer leurs résultats. Il a souligné de nouveau qu'un multilatéralisme efficace ne pouvait résulter que d'une coalition d'organisations internationales qui fonctionnaient bien.

S'agissant de l'échec de la «miniministérielle» de juillet 2008, M. Bhattacharya a insisté de nouveau sur le fait qu'un processus approprié ne garantissait pas l'obtention de résultats corrects. Le processus était donc une condition nécessaire mais non suffisante pour parvenir à des résultats. L'OMC cherchait encore un mécanisme convenable garantissant la représentativité, ce qui devenait de plus en plus difficile étant donné la géométrie variable du monde, l'évolution des alliances et les nouveaux groupes d'intérêt.

M. Bhattacharya a fait remarquer que le choix d'engager un nouveau cycle dépendrait de la manière dont le cycle actuel s'achèverait en ce qui concernait son niveau d'ambition – élevé, moyen, ou réduit au plus petit dénominateur commun –, l'inclusion d'un programme de travail non terminé et la durée de la période de mise en œuvre. L'intervenant a rappelé que, après la conclusion du Cycle d'Uruguay, il y avait eu de nombreuses discussions sur les questions de mise en œuvre, mais que ces questions n'étaient plus à l'ordre du jour. Il a souligné que, lorsqu'un cycle était terminé, il était essentiel de laisser du temps aux pays pour la mise en œuvre des nouvelles règles convenues. Selon lui, les questions qui pourraient être examinées dans un nouveau cycle concernaient les services, les règles (transparence, antidumping, subventions, etc.) et les obstacles non tarifaires, car les discussions sur les droits de douane appartenaient presque au passé. L'intervenant a aussi souligné qu'il faudrait assurer un niveau plus élevé de responsabilisation, notamment dans les capitales plutôt qu'à Genève.

En conclusion, M. Bhattacharya a fait valoir que la science et la technologie pouvaient aider de nombreux pays à brûler les étapes du développement durable. Il a donné l'exemple du Bangladesh, qui était parvenu à l'autosuffisance alimentaire malgré son explosion démographique et sa population actuelle de 140 millions d'habitants. Il y avait suffisamment de ressources dans le monde pour répondre aux besoins, mais pas assez pour satisfaire l'avidité.

M. Veit a réagi aux questions concernant la quatrième histoire et à la discussion sur la surcharge du programme de travail de l'OMC en mentionnant un article de Robert Howse, selon lequel l'OMC pourrait risquer de perdre sa raison d'être si elle n'examinait pas de nouvelles questions comme la sécurité alimentaire et énergétique, le changement climatique, les droits de l'homme, le terrorisme et la corruption. M. Veit a dit qu'on pouvait imaginer un scénario dans lequel l'OMC serait le principal

acteur du futur système de gouvernance économique mondiale. Il pourrait aussi y avoir un nouveau Conseil de la sécurité économique des Nations Unies, qui coordonnerait toutes les organisations multilatérales dans ce domaine.

Selon M. Veit, les principaux problèmes auxquels était confrontée la gouvernance mondiale étaient l'incohérence du système et le manque de coordination. Ces problèmes se posaient même au niveau national, dans les capitales, où divers ministères étaient responsables des différents domaines mais n'adoptaient pas toujours une politique commune et cohérente. La principale difficulté serait de trouver comment remédier au manque de coordination aux différents niveaux.

S'agissant de l'opinion courante selon laquelle le commerce et la démocratie présentaient un intérêt certain, M. Veit a dit que ces deux facteurs n'étaient pas automatiquement une réponse aux problèmes actuels. Le multilatéralisme n'était pas toujours considéré comme la meilleure option; sinon, il n'y aurait pas autant de projets d'intégration bilatéraux et régionaux. L'intervenant a réitéré qu'un travailleur américain ou allemand qui perdait son emploi ne considérerait certainement pas le multilatéralisme comme étant le meilleur choix pour lui. Dans les pays d'Afrique, il était courant d'être sceptique quant à la question de savoir qui étaient réellement les gagnants du Cycle de Doha.

M. Veit a souligné de nouveau que les scénarios présentaient différentes visions du futur, mais qu'il ne s'agissait pas de prévisions puisqu'il était impossible de prédire l'avenir. Citant John Maynard Keynes, il a ajouté que la seule chose que l'on pouvait dire sur l'avenir était qu'«à long terme, nous sommes tous morts». Toutefois, les scénarios pouvaient au moins orienter les décideurs, à défaut de donner des conseils, quant à la voie à suivre en montrant différentes possibilités.

3. Conclusions et voie à suivre

La séance a été le cadre d'une controverse concernant les quatre questions proposées. Il y avait un large consensus sur la nécessité de réformer le système de gouvernance économique mondiale, et un désir de changement évident. Les histoires montraient qu'il existait des possibilités très diverses, notamment un «monde fragmenté et protectionniste», une domination des blocs régionaux ou une «renaissance du multilatéralisme» dans le monde. Un consensus se dégagait sur la nécessité d'éviter une catastrophe économique comme celle qui était survenue avant et durant les années 30. Les participants ont donc indiqué à plusieurs reprises qu'ils soutenaient le système mondial fondé sur des règles.

Des suggestions détaillées ont été formulées sur la manière de renforcer les relations de travail entre l'OIT et l'OMC et de promouvoir le principe du travail décent à l'OMC. Il fallait rendre les ACPr conformes au cadre de travail de l'OMC afin d'assurer un système commercial multilatéral cohérent. Les participants ont exprimé des vues contradictoires sur le point de savoir si l'OMC devrait examiner de nouvelles questions comme



le changement climatique, l'énergie, les normes sociales et environnementales et les droits de l'homme, ou, au contraire, consolider son programme de travail initial et laisser d'autres organisations internationales traiter ces questions. Il a été recommandé d'effectuer des analyses et des recherches plus approfondies sur les liens entre le commerce et ces questions transversales.

La transparence accrue de l'OMC a été mentionnée comme étant un changement positif qu'il faudrait maintenir, renforcer

et défendre. Toutefois, il a été souligné de nouveau que des réformes à l'OMC étaient nécessaires, notamment dans des domaines concernant la gouvernance comme l'élaboration du programme de travail, la participation et la prise de décision. Si ces réformes internes n'étaient pas menées sérieusement, l'OMC pouvait risquer de perdre son influence à l'avenir. En outre, il a été recommandé que l'OMC étudie l'incidence de ses travaux sur la réalisation de l'Objectif 8 du Millénaire pour le développement, à savoir la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement.

I.

La facilitation des échanges: impossible sans une logistique de facilitation



Modératrice

Mme Eva Molnar – Directrice, Division des transports, Commission économique pour l'Europe (CEE/ONU)

Intervenants

M. Peter Krausz – Directeur, Transport des marchandises et facilitation, Union internationale des transports routiers (IRU)

M. Simon Bennett – Secrétaire, Chambre internationale de la marine marchande (CIMM)

M. Colin Beaumont – Membre honoraire, Fédération internationale des associations de transitaires et assimilés (FIATA)

M. John Simpson – Directeur général, Global Express Association (GEA)

Débat organisé par

IRU, FIATA, CIMM, GEA, CEE/ONU

Rapport rédigé par

IRU, FIATA, CIMM, GEA, CEE/ONU

Jeudi 25 septembre 2008 – 9 heures-11 heures



Résumé

Message principal: «Conclure le chapitre du Cycle de Doha sur la facilitation des échanges en tant que dossier séparé!»

Il ne suffit pas de conclure des contrats d'achat ou de vente favorables si l'«arrière-plan», c'est-à-dire des conditions logistiques favorables, n'est pas assuré. Tout gain obtenu grâce à une «opération commerciale parfaite» peut finir par disparaître à cause d'un retard ou d'autres inefficacités qui n'ont rien à voir avec les insuffisances ou la négligence du fournisseur de logistique mais qui tiennent aux dysfonctionnements inhérents à l'environnement réglementaire et opérationnel, voire social, du transport et de la logistique internationale.

La séance proposée a permis, de façon générale, d'exposer de quelle manière il faudrait améliorer les conditions du déplacement physique des marchandises dans le contexte des efforts de facilitation des échanges déployés par l'OMC, compte tenu des autres régimes réglementaires auxquels sont assujettis le transport et la logistique internationale. On a rappelé que l'indice de performance logistique mis au point par la Banque mondiale en novembre 2007 illustre clairement le fait que les obstacles au transport limitent les avantages qui peuvent découler des efforts faits par l'OMC pour ouvrir les marchés et qu'ils retardent le développement économique.

Cette séance a montré en particulier que la facilitation des échanges n'a d'effets que si elle s'accompagne d'une facilitation des activités logistiques, notamment le transport international des marchandises. On a souligné l'importance des articles V, VIII et X du GATT, ainsi que des négociations en cours destinées à conclure un nouvel accord de l'OMC sur la facilitation des échanges qui interprète ces trois articles. On a exposé les préoccupations du secteur de la logistique internationale concernant le transport unimodal et intermodal, par exemple la longueur des transactions commerciales due à des inefficacités dans le transport et la logistique, les temps d'attente aux frontières, les formalités administratives, les restrictions réglementaires, la recherche de rentes, etc. Et l'on a étudié les remèdes possibles dans le champ de la facilitation des échanges (et des transports).

Tous les intervenants ont demandé que le chapitre du Cycle du développement de Doha sur la facilitation des échanges soit conclu de manière efficace en tant que dossier indépendant, bien distinct du reste des questions encore débattues dans le cadre du Cycle. Cela aurait une incidence positive sur la facilitation des activités logistiques internationales.

1. Exposés des experts

(a) Eva Molnar, Directrice, Division des transports, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE/ONU)

Mme Eva Molnar, en tant qu'animatrice, a souligné dans sa déclaration liminaire que les exposés de cette séance

seraient faits par d'éminents représentants des organisations internationales les plus compétentes dans le domaine des transports et de la logistique au niveau international: M. Peter Krausz, Directeur de la facilitation, Union internationale des transports routiers (IRU), qui avait bien voulu organiser la séance; M. Simon Bennett, Secrétaire, Chambre internationale de la marine marchande; M. Colin Beaumont, Membre honoraire, Fédération internationale des associations de transitaires et assimilés (FIATA); M. John Simpson, Directeur général, Global Express Association, ainsi que la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, qui était en fait un centre chargé de faciliter la conclusion d'accords et la recherche de solutions.

Des changements fondamentaux se sont produits durant les dernières décennies. Les étapes de production se sont multipliées et, en conséquence, les services de transport sont devenus plus importants que jamais. Les fabricants sont souvent entrés en concurrence par le biais des services de la chaîne d'approvisionnement, plus qu'au niveau de la qualité ou du prix de leurs produits. Les services de transport et de logistique ont donc acquis davantage d'importance pour la compétitivité aux niveaux micro-économique et macro-économique.

Il est évident que dans ces conditions, le temps et les coûts jouent un rôle essentiel. Il est donc impératif de réduire les délais d'acheminement et la volatilité du temps, de supprimer les charges excessives et les paiements informels qui s'ajoutent aux coûts réels de logistique et, surtout, de bénéficier de services de logistique compétitifs. Toutefois, les industries du transport et de la logistique ne peuvent guère progresser si elles ne sont pas soutenues par des politiques de libéralisation et de facilitation des pouvoirs publics.

Selon l'indice «Enabling Trade Index» publié récemment par le Forum économique mondial, l'environnement le plus favorable au commerce se situe dans la RAS de Hong Kong, à Singapour, en Suède et en Norvège (classement de 1 à 4), et le moins favorable est au Tchad, au Burundi, au Népal et au Venezuela (classement de 118 à 115). Bien que les facteurs importants pour cet indice soient plus complexes, on peut affirmer sans risque d'erreur que la disponibilité de mesures de facilitation des échanges et des transports influence fortement le résultat.

Durant la séance, on examinera les instruments déjà en place (par exemple, la Convention sur l'harmonisation, la Convention TIR, la Convention CMR, etc.) et ceux qui ne sont pas encore mis en œuvre à l'échelle mondiale, ainsi que les lacunes de l'architecture actuelle des mesures de facilitation des échanges et des transports et la nécessité de suivre le rythme rapide de l'évolution du monde.

(b) Peter Krausz, Directeur – Transport des marchandises et facilitation, Union internationale des transports routiers (IRU)

M. Peter Krausz a souligné dans son exposé que le transport routier devrait être considéré comme un mode de transport indispensable au XXI^e siècle; il contribue de façon importante à l'augmentation du PIB. Sans lui, le commerce est impossible, car il est et restera le principal mode de transport terrestre permettant des opérations de base à courte distance grâce à un service unique de «porte à porte».

Les pertes causées par les obstacles aux transports routiers internationaux se mesurent en milliards de dollars EU ou d'euros; ce sont des pertes pour l'économie et la société que l'on pourrait éviter. L'IRU fait tout pour aider le secteur et l'ensemble de l'économie à réduire ces pertes en recommandant notamment d'améliorer les conditions de passage aux frontières.

Toutefois, alors qu'il est reconnu que la liberté maritime a énormément contribué au progrès économique et social partout dans le monde, la facilitation des transports routiers a été négligée au XX^e siècle. Il existe donc un bon exemple, mais au lieu d'aller dans la bonne direction, de nombreux pays introduisent des mesures protectionnistes afin de limiter les transports routiers et les autres services de logistique.

Il est grand temps de garantir la même liberté pour les transports terrestres, notamment pour les transports routiers. Au niveau international, les gouvernements disposent de deux grands outils multilatéraux pour faciliter les échanges, c'est-à-dire pour éviter des pertes:

- les Conventions des Nations Unies (par exemple, la Convention TIR et la Convention sur l'harmonisation des contrôles aux frontières);
- les instruments de l'OMC (articles V, VIII et X du GATT).

L'article V du GATT sur la liberté de transit doit être repris dans un nouvel instrument de l'OMC sur la facilitation car la mise en œuvre adéquate de cet article, y compris le recours au mécanisme de règlements des différends de l'OMC, est un excellent moyen de faire progresser le commerce et la coopération internationale par la facilitation des transports routiers.

Les négociations en cours sur la facilitation des échanges ne doivent pas consister à réinventer la roue. Elles devraient seulement préciser, sans les supplanter, les dispositions de l'article V actuel. Quelques ajouts peuvent être utiles, par exemple pour étendre les libertés aux éléments nationaux des opérations de transit (exportations et importations avant et après le transit) et aux opérations de transit à destination et en provenance des ports maritimes. Il est également nécessaire de distinguer clairement le «transit» en tant que tel et les «régimes de transit douanier».

Des itinéraires de transit, qui devraient toujours rester les plus appropriés, peuvent être prescrits, mais une escorte ne peut être utilisée que dans des cas exceptionnels. Les restrictions quantitatives (contingents de transit) ne sont pas tolérées.

Le traitement national et le traitement de la nation la plus favorisée doivent être appliqués d'une manière harmonieuse, en choisissant celui qui est le plus favorable pour le transit dans une situation donnée.

Dans le cadre du transit, les exemptions de droits et de charges supérieures à ceux qui sont exigibles pour les services rendus aux opérateurs de transit doivent être renforcées afin de limiter les pratiques de recherche de rentes.

Il faudrait que le nouvel accord de l'OMC soit conclu *sans délai* en tant qu'instrument indépendant du paquet de Doha.

(c) Simon Bennett, Secrétaire, Chambre internationale de la marine marchande (CIMM)

Durant la séance, M. Simon Bennett a souligné que le transport maritime international représentait environ 90 pour cent du volume du commerce mondial. Sans lui, le commerce intercontinental, le transport en vrac de matières premières et l'importation/l'exportation de produits alimentaires et de produits manufacturés bon marché seraient tout simplement impossibles. C'est grâce à l'accessibilité, au faible coût et à l'efficacité du transport maritime que l'Asie a pu réaliser sa révolution industrielle, et c'est en grande partie grâce à cela que les niveaux de vie se sont améliorés récemment dans le monde.

L'efficacité du commerce mondial dépend aussi de la libéralisation du marché des services de transport maritime et de la préservation des principes de l'OCDE en la matière concernant l'accès aux marchés après la dissolution de son Comité du transport maritime. Il faut espérer que ces principes seront codifiés par leur incorporation dans l'Accord de l'OMC sur les services de transport maritime. En attendant, le secteur collabore étroitement avec le Groupe consultatif des administrations maritimes pour défendre les principes du libre-échange et pour faire en sorte que les grandes nations maritimes montrent l'exemple aux pays émergents. Il faut espérer aussi que la conclusion réussie des négociations à l'OMC sur la facilitation des échanges aidera à promouvoir les normes internationales et la simplification des procédures douanières.

Obstacles importants à l'efficacité du transport maritime:

i) Réglementation régionale

Le transport maritime international est une industrie mondiale qui exige une réglementation mondiale. L'Organisation maritime internationale (OMI) fournit à cet effet un cadre complet de règles techniques et juridiques, mais celui-ci risque toujours d'être menacé par la réglementation régionale qui peut créer des distorsions sur le marché et nuire à l'efficacité du transport maritime.



Les nouvelles pressions liées aux règles environnementales et la proposition d'inclure le transport maritime dans le régime de la CCNUCC «post-Kyoto» concernant le changement climatique (avec son principe de «responsabilité commune mais différenciée») peuvent rendre particulièrement difficile de maintenir des conditions égales pour tous dans le secteur du transport maritime.

ii) Sécurité ou facilitation

Il faut trouver un équilibre entre les préoccupations légitimes relatives au maintien de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et les exigences concrètes du bon déroulement du commerce. Le débat a lieu actuellement dans le cadre de l'Organisation mondiale des douanes (OMD).

La législation américaine exigeant le contrôle par scanner de la totalité des conteneurs et les nouvelles règles de l'UE relatives à la sécurité des chargements créent des difficultés particulières. La facilitation des échanges (y compris les normes FAL (facilitation) de l'OMI) est entravée par les nouvelles priorités apparues notamment depuis le 11 septembre. La multiplication des formalités et des restrictions à la circulation des marchandises risque de peser sur l'efficacité des transports. Par ailleurs, il est important de faciliter les transferts d'équipages et les congés à terre des gens de mer.

Le commerce mondial ne cesse de croître et l'industrie des transports maritimes répond à l'augmentation de la demande de ses services. Mais, du fait de l'expansion continue du commerce maritime, l'infrastructure a du mal à suivre. L'infrastructure portuaire est mise à rude épreuve, avec des encombrements et des retards – problème aggravé par la hausse des prix des carburants et par les nouvelles exigences d'efficacité énergétique (carbone) tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

Il est nécessaire d'investir davantage dans l'infrastructure, et de mieux concilier les exigences environnementales et les besoins d'un commerce international multimodal. L'industrie a besoin de politiques de transport intégrées. En Europe (et, dans une certaine mesure, aux États-Unis), des stratégies mieux coordonnées sont mises en place dans le secteur maritime mais, trop souvent, les stratégies concernant les différents modes de transport sont élaborées séparément.

En résumé, l'industrie du transport maritime compte sur la conclusion réussie des négociations à l'OMC sur la facilitation des échanges pour garantir l'application des bonnes pratiques douanières et pour renforcer les activités de facilitation d'autres organismes comme l'OMD et l'OMI.

La simplification des procédures douanières s'inscrit dans le cadre des travaux du Comité FAL de l'OMI visant à normaliser et simplifier les formalités administratives. Cela est d'autant plus important que le personnel du secteur est soumis à une paperasserie de plus en plus pesante. Il faut saluer des initiatives telles que les consultations menées actuellement

par l'UE sur la création d'un espace de transport maritime commun en matière de procédures douanières.

Il faut engager des consultations adéquates sur le commerce, comme en témoigne la participation de l'ICS aux débats sur la réglementation à l'OMI et aux consultations menées, par exemple, avec l'UE et les États-Unis. Cela aidera à améliorer la législation.

Les efforts de facilitation déployés à l'OMC peuvent aider à promouvoir les normes internationales, notamment les travaux de l'OMD visant à élaborer un cadre de normes sur la sécurité des opérations douanières (SAFE) et le recours au commerce électronique et à des mécanismes tels que le guichet unique, consistant à fournir des données électroniques sur un seul et même site.

(d) Colin Beaumont, Membre honoraire, Fédération internationale des associations de transitaires et assimilés (FIATA)

M. Colin Beaumont a indiqué que le commerce mondial a absolument besoin de moyens logistiques efficaces; la FIATA regrette l'échec récent du Cycle de Doha et appelle à la reprise rapide des négociations.

Les membres de la FIATA sont des transitaires directement confrontés aux problèmes de la logistique internationale. Ils voient et vivent directement ce qui se passe lors du transport de marchandises, en particulier lorsque les marchandises franchissent les frontières internationales. Ils engagent des frais pour faciliter les flux de marchandises et ils résolvent les problèmes de leurs clients.

Les fournisseurs de logistique sont tributaires des exigences de leurs clients qui veulent que leurs marchandises soient livrées à temps et en bon état. En général, ce qui préoccupe les clients, ce ne sont pas les raisons des retards, mais c'est le fait que toute perte de temps dans la chaîne de transport a un coût. Le commerce mondial est tiré par la demande et, à l'évidence, les consommateurs des pays développés sont habitués à disposer toute l'année d'une grande variété de produits à des prix très bas. La logistique nécessaire est généralement considérée comme allant de soi, bien qu'elle soit essentielle pour assurer un lien entre les marchés mondiaux et permettre aux pays en développement, même dans les régions les plus reculées du monde, d'avoir accès aux consommateurs qui ont besoin de leurs produits.

Malgré ces difficultés logistiques, la prévisibilité est un élément essentiel dans la chaîne d'approvisionnement. Le manque de prévisibilité augmente les coûts et décourage la participation au commerce international. Toutefois, il reste plusieurs obstacles au commerce importants:

- absence de normes internationales pour le commerce électronique;
- protection de marchés;

- contrôles bureaucratiques aux frontières;
- infrastructure insuffisante;
- criminalité;
- manque de formation.

Il faudra beaucoup de temps pour régler bon nombre de ces problèmes mais, pour certains, il suffit d'avoir la volonté politique de le faire. En particulier, on pourrait obtenir des gains d'efficacité certes limités mais effectifs en exigeant qu'une meilleure formation soit dispensée à tous les niveaux de la société. La nécessité de renforcer la facilitation des échanges est reconnue par l'OMC comme un élément essentiel de son programme. La FIATA estime que la formation devrait aussi être ajoutée aux programmes de l'OMC comme moyen d'améliorer la compréhension et de réduire les coûts.

(e) John Simpson, Directeur général, Global Express Association (GEA)

Dans l'exposé final, M. John Simpson a réaffirmé que l'importance d'une logistique efficace pour le commerce international n'est pas très bien comprise, même si les innovations réalisées pour surmonter les obstacles logistiques ont eu un impact considérable dans le passé. Par exemple, les services de livraison exprès se sont imposés récemment dans l'industrie de la logistique comme une solution distincte qui permet des échanges sans cela impossibles et qui facilite l'ouverture des marchés mondiaux aux petites entreprises.

Les fournisseurs de services logistiques obéissent à des règles désuètes et, partout dans le monde, les gouvernements semblent incapables d'engager des réformes, principalement à cause de l'action de forces politiques internes. C'est notamment le cas pour les services de livraison exprès, soumis aux pressions des opérateurs postaux nationaux qui s'arrogent des pouvoirs extraordinaires de régulation du commerce, souvent au mépris des objectifs de développement de leur pays.

Dans de nombreuses régions du monde, les transports aériens et terrestres sont aussi régis par des règles obsolètes, qui nuisent à l'efficacité de la logistique et qui sapent les efforts faits pour stimuler le commerce.

Ces problèmes sont aggravés par l'inefficacité persistante de la gestion aux frontières, problème qui risque de se perpétuer sans que l'on trouve de solution du fait de l'échec des négociations de Doha.

Pour atteindre leurs objectifs de développement et tirer pleinement profit de la libéralisation des échanges, les gouvernements doivent considérer l'efficacité de la logistique comme la priorité de leurs programmes de réformes. En définitive, ce qui compte, c'est que les marchandises soient livrées aux clients en temps voulu, quels que soient les résultats obtenus par ailleurs en matière de libéralisation des échanges.

2. Questions et observations de l'assistance

M. Helmut Lubbers, d'Ecoglobe, a dit que les réserves de pétrole s'épuisaient et que les opérateurs de logistique devraient envisager dès maintenant d'autres sources d'énergie s'ils voulaient assurer «un commerce tourné vers l'avenir». Il a invité les représentants des services logistiques à chercher des solutions appropriées.

M. Pierre Latrille, de l'OMC, a demandé aux représentants des divers modes de transport de faire un inventaire de la situation dans les différents pays offrant des services de transport. Il était difficile de conseiller des solutions sans connaître exactement les problèmes rencontrés dans chaque pays.

3. Conclusions et voie à suivre

Pour conclure la séance, Mme Molnar a dit que l'on pouvait accélérer la facilitation des transports et des échanges de deux manières.

Continuer sur la voie actuelle

- Instruments en place
- Plans d'investissement en place
- Amélioration progressive

Changer de façon radicale

- Passage des frontières homogène, transit efficace
- Procédures en temps réel grâce aux documents électroniques
- Services de grande qualité dans les centres de logistique tout au long de l'itinéraire

Pour faire des progrès sensibles, le secteur des transports doit s'appuyer sur une base solide comprenant ce qui suit:

- Régimes de transit douanier
 - Convention TIR
 - Documents électroniques TIR (transit douanier)
- Cadre réglementaire pour les contrats de services de transport
 - Convention CMR
 - Documents électroniques CMR (lettres de voiture)
- Convention sur l'harmonisation des contrôles aux frontières – simplification des contrôles aux frontières
- Mesure des résultats au passage des frontières
- Autres instruments



Mme Molnar a signalé que la valeur du transit dans les pays sans littoral diminuerait si l'on différait la facilitation des échanges et des transports, étant donné notamment que de nouvelles voies maritimes passant par le pôle nord apparaissent en raison du réchauffement climatique mondial, ce qui dévaloriserait les voies de transport terrestre continentales.

La voie à suivre consiste à établir des partenariats public-privé en vue de réaliser les objectifs de la facilitation. Mme Molnar a lancé un appel pour que les discussions sur la facilitation des échanges à l'OMC s'achèvent le plus rapidement possible, même si cela devait être sous une forme distincte du paquet général de Doha.

J.

Une politique en matière de commerce et de développement pour le XXI^e siècle: vers un consensus des pays du Sud



Modérateur

M. Nagesh Kumar – Directeur général, Système de recherche et d'information pour les pays en développement (RIS), New Delhi (Inde)

Intervenants

M. Faizel Ismail – Chef de la délégation de l'Afrique du Sud à l'OMC, Genève

M. Kevin Gallagher – Global Development and Environment Institute (GDAE), Tufts University, Medford, MA, États-Unis d'Amérique

M. Mehdi Shafaeddin – Institut de recherches économiques (IRENE), Université de Neuchâtel, Suisse

Débat organisé par

RIS, GDAE et Research Centre for Economic Change (CENIT), Argentine

Rapport rédigé par

RIS, GDAE et CENIT

Jeudi 25 septembre 2008 – 9 heures-11 heures



Résumé

Le commerce mondial s'est considérablement développé durant les dernières décennies, mais des pays différents ont enregistré des niveaux de réussite différents en exploitant les possibilités offertes par cette expansion. Un facteur essentiel à l'origine de ces différences a été les choix respectifs des pays concernant l'intervention active des pouvoirs publics. En s'inspirant des enseignements tirés du passé et des expériences acquises dans les différentes régions, les exposés de cette séance ont souligné l'importance d'une marge de manœuvre pour les pays en développement et celle des politiques de soutien en faveur du développement. Toutefois, les négociations commerciales dans des contextes multilatéraux et régionaux réduisent la capacité des gouvernements des pays en développement à adopter de nombreux aspects des interventions que les pays développés ont largement utilisés dans leurs politiques de développement. Le débat a examiné les problèmes de politique générale que soulève le renforcement des capacités de production dans les pays en développement et la question de savoir comment les règles commerciales peuvent être mises en concordance avec les politiques de développement. L'un des principaux défis que doit relever l'OMC consiste à mieux adapter la gouvernance commerciale au processus de développement des pays en développement, qui constituent la majorité des Membres de l'Organisation. Les règles commerciales devraient aider ces pays à se doter de capacités de production concurrentielles et à rehausser la chaîne de valeur afin d'être en mesure d'exploiter les possibilités créées par la libéralisation et la mondialisation des échanges.

1. Exposés des experts

(a) Nagesh Kumar, Directeur général, RIS

Remarques liminaires

Au cours des dernières décennies, le commerce mondial a connu une expansion incroyable. Toutefois, les pays en développement ont exploité de différentes manières les possibilités créées par le commerce et la mondialisation. Par exemple, en ce qui concerne les exportations mondiales, la part des pays en développement d'Asie est passée de 17 pour cent à 26 pour cent de 1980 à 2004. Durant cette période, la part des pays d'Amérique latine a diminué légèrement de 5,5 pour cent à 5,1 pour cent, et celle des pays d'Afrique a chuté de plus de 50 pour cent, tombant de 6 pour cent à 2,5 pour cent, certains pays se trouvant ainsi progressivement marginalisés.

Il existe de nombreux facteurs justifiant les meilleurs résultats de certains pays par rapport à d'autres. En fait, les politiques commerciales et les politiques de développement adoptées par les pays ont joué un rôle important. Par exemple, les pays d'Afrique et d'Amérique latine ont libéralisé rapidement leurs économies pour bénéficier de l'aide accordée par les institutions de Bretton Woods en vue de remédier à la crise financière au début des années 80 et 90; toutefois, ces

politiques n'ont pas abouti aux résultats escomptés en termes de croissance et de développement. Par contre, les pays d'Asie ont pris plus activement des mesures comme, entre autres, le renforcement de leurs capacités industrielles grâce à la protection des industries naissantes, l'ouverture progressive de leurs économies à la concurrence internationale, l'imposition de prescriptions de résultats pour l'investissement étranger direct (IED), et l'adoption de régimes de brevets peu rigoureux en vue d'acquérir des connaissances de l'étranger. Il est maintenant bien établi que, dans le passé, les pays développés modernes ont aussi largement recouru à ces interventions dans leurs propres processus de développement.

Les négociations commerciales actuelles, tant au niveau multilatéral qu'au niveau régional, ont visé à accélérer la libéralisation des politiques des économies en développement, ce qui a réduit la marge de manœuvre des gouvernements dans leurs politiques de développement. Les dirigeants et les négociateurs devraient donc réviser les politiques commerciales et les politiques de développement actuelles pour le XXI^e siècle.

(b) Faizel Ismail – Chef de la délégation de l'Afrique du Sud à l'OMC, Genève

M. Faizel Ismail a examiné la question de savoir comment les règles commerciales pouvaient renforcer les capacités de production dans les pays en développement et contribuer au développement. Il a traité cette question en trois parties.

La première partie a concerné les relations entre l'État et le marché. La théorie ricardienne de l'avantage comparatif, qui préconise le libre-échange sur la base de l'avantage comparatif, peut ne pas fonctionner dans un contexte d'imperfection des marchés et ne devrait pas être interprétée de façon statique. En fait, il est intuitivement erroné de fonder la croissance du marché et les stratégies de développement sur son propre avantage comparatif. Les pays devraient développer leurs capacités en vue d'améliorer le niveau de vie et la qualité de vie. Par conséquent, les stratégies commerciales et les stratégies de production devraient reposer sur le principe de l'avantage comparatif dynamique. Des études empiriques montrent que, pour renforcer leurs capacités technologiques, les pays développés ont recours à des politiques gouvernementales et à des interventions de l'État sur le marché, y compris des politiques commerciales et des droits de douane, qui ont été imitées par des pays d'Asie de l'Est, dont le Japon et la Corée du Sud. Toutefois, un excès d'interventions des pouvoirs publics ne fonctionne pas, et il faut donc trouver un équilibre selon le niveau de développement. De nombreuses études ont montré que la libéralisation échoue également si elle est mise en œuvre trop rapidement et sans précaution suffisante. En outre, l'aide joue aussi un rôle très important, comme on l'a vu avec le Plan Marshall qui a orienté l'économie de l'UE vers un type de production approprié. L'aide est néanmoins très largement utilisée actuellement, comme on peut le voir au niveau international avec certaines interventions de l'État qui sont parmi les plus importantes depuis les années 30.



La deuxième partie de l'exposé a été axée sur les politiques commerciales, les politiques industrielles et les politiques de développement. Le commerce et les politiques commerciales sont indispensables pour encourager le développement. Grâce au commerce international, les pays peuvent accéder à de nouveaux marchés, exporter leur potentiel de production, exercer des pressions concurrentielles sur le marché intérieur, améliorer leurs capacités technologiques et stimuler l'innovation. Toutefois, le commerce n'est qu'un élément important d'un ensemble composite de politiques nécessaires pour promouvoir le développement. Il n'en demeure pas moins que d'autres éléments ont un rôle tout aussi important: une politique macro-économique bien établie, un environnement réglementaire stable et bien défini, le renforcement de l'éducation et des compétences utiles à l'industrialisation, une politique en matière d'innovation et de technologies, et une infrastructure solide.

Enfin, l'exposé s'est intéressé principalement aux relations entre l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le Cycle de Doha et les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA), et le développement. Le Cycle de Doha a commencé avec la reconnaissance implicite générale qu'il existait des déséquilibres dans le système commercial mondial, résultant des cycles de négociation antérieurs et auxquels il fallait remédier. Un déséquilibre important concernait l'accès aux marchés limité et les crêtes tarifaires élevées pour les produits qui présentaient un intérêt pour les pays en développement.

Au départ, le Cycle de Doha était profondément attaché au développement (paragraphe 2). Malgré la reconnaissance de ce qu'on appelle le principe d'une «réciprocité qui ne soit pas totale», selon lequel les pays en développement en feront moins et les pays développés en feront plus, et la reconnaissance du fait que les pays en développement devraient bénéficier d'une plus grande flexibilité, il n'a pas été possible de remédier à certains déséquilibres au cours du Cycle. Pour prendre un exemple, une formule progressive est utilisée dans l'agriculture mais, pour les négociations sur l'AMNA, on a élaboré parallèlement une formule de type suisse qui limitera la marge de manœuvre des gouvernements et réduira considérablement les droits de douane des pays en développement. En outre, dans les négociations sur l'agriculture, une longue liste de flexibilités en faveur des pays développés a été approuvée, alors que, en ce qui concerne l'AMNA, les flexibilités sont fortement limitées et on essaie de réduire encore les flexibilités existantes au titre du paragraphe 8 au moyen de la clause sur l'anticoncentration. En vertu du mandat, ce sont les taux consolidés qui devraient être le fondement juridique des réductions tarifaires, mais, en réalité, on insiste sur les taux appliqués tout en ignorant la nécessité de reconnaître et de prendre en compte l'accès aux marchés unilatéral accordé par les pays en développement. S'agissant des actions sectorielles, le mandat indiquait clairement qu'elles devraient être volontaires et s'appliquer aux secteurs présentant un intérêt à l'exportation pour les pays en développement. En réalité, le débat s'est orienté sur la nécessité de faire en sorte que les principaux marchés émergents participent au moins dans deux secteurs présentant un intérêt à l'exportation pour les pays développés. Le mandat du Cycle en matière de développement

a donc été compromis par les intérêts commerciaux des pays développés.

En conclusion, M. Ismail a réitéré l'importance d'un équilibre approprié entre l'État et les marchés, et celle du soutien en faveur des politiques de développement. Il a ajouté que les déséquilibres du Cycle d'Uruguay devaient être corrigés par le Cycle de Doha, et non exacerbés par des demandes agressives et mercantilistes des pays développés concernant l'accès aux marchés et par l'érosion de la marge de manœuvre nécessaire aux pays en développement pour assurer leur développement industriel.

(c) Kevin Gallagher – Global Development and Environment Institute (GDAE), Tufts University, Medford, MA, États-Unis d'Amérique

Cet exposé a étudié la question de savoir dans quelle mesure les accords régionaux limitent davantage la marge de manœuvre des pays en développement. Il s'est fondé sur une analyse des Accords de l'OMC et de 13 autres accords régionaux (États-Unis/pays en développement, Europe/pays en développement et accords Sud-Sud).

La théorie économique peut justifier les politiques commerciales et les politiques de développement généralement utilisées, telles que les subventions à l'exportation et la protection des industries naissantes, car elles remédient aux dysfonctionnements du marché. Toutefois, le recours à ces instruments ne permet pas nécessairement le développement, comme le montre le fait que de nombreux pays n'ont pas tiré profit de leur mise en œuvre. Il est évident que certaines conditions favorisent le succès de ces politiques. Premièrement, la politique adoptée doit être la réponse la plus appropriée au dysfonctionnement du marché en question, sinon elle entraîne trop de distorsions. En outre, les pays ont besoin d'autonomie intégrée dans l'élaboration de leurs politiques: les stratégies industrielles devraient être définies par les forces du marché et, éventuellement, par un partenariat public-privé. Enfin, le soutien d'une industrie donnée devrait être provisoire et accordé selon des prescriptions de résultats. Par exemple, les entreprises sud-coréennes ont bénéficié antérieurement de subventions sous réserve d'exporter un certain pourcentage de leur production; il en est de même actuellement pour les entreprises chinoises.

En général, les accords commerciaux limitent la capacité des pays à contrôler les divers instruments qui ont été utilisés habituellement dans les stratégies de développement. Toutefois, dans le cadre de l'OMC, il y a une marge de flexibilité considérable, bien que les pays développés aient essayé de la réduire. Les accords entre l'Europe et les pays en développement sont davantage similaires à ceux de l'OMC dans la mesure où ils limitent la marge de manœuvre, et les accords Sud-Sud prévoient même une plus grande flexibilité. Plus précisément, les accords des États-Unis sur le commerce des marchandises ne permettent pas d'utiliser des mesures de sauvegarde pour régler les problèmes de balance de paiement, ni des restrictions quantitatives dans les situations justifiant des mesures de sauvegarde. Toutefois, les accords de l'OMC et



de l'UE permettent de recourir à ces mesures. Il en est de même pour l'IED, la propriété intellectuelle et les services: les accords de l'OMC et de l'UE prévoient davantage de flexibilité que les accords respectifs des États-Unis. En outre, les accords de l'OMC et de l'UE autorisent le contrôle des mouvements de capitaux en cas de crise, contrairement aux accords des États-Unis. En vertu des accords de l'OMC et de l'UE sur les services, la protection est la règle et les exceptions sont négociées. Par contre, en vertu des accords des États-Unis sur les services, la libéralisation est la règle et les exceptions sont négociées. Enfin, de façon générale, les accords commerciaux Sud-Sud sont assortis d'une plus grande flexibilité. Par exemple, les accords sur le commerce des marchandises contiennent couramment une longue liste de produits industriels et agricoles sensibles.

La prolifération des accords commerciaux régionaux coûte cher en termes de détournement des échanges et de pertes de recettes douanières. Toutefois, il est évident que les pays doivent en tirer des avantages sociaux. Ainsi, il est intéressant de noter que les pays d'Amérique latine ont signé des accords commerciaux avec les États-Unis qui limitent leur marge de manœuvre, tout en adoptant parallèlement une position différente à l'égard de l'OMC.

En conclusion, en raison de ces accords, les pays en développement ont actuellement une boîte à outils plus restreinte pour entreprendre des stratégies de développement à long terme. C'est un environnement très différent de celui dans lequel bon nombre de pays en développement actuels ont élaboré leurs propres stratégies de développement.

(d) Mehdi Shafaeddin – Institut de recherches économiques (IRENE), Université de Neuchâtel, Suisse

Le Cycle de Doha devrait accorder aux pays en développement une flexibilité et une marge de manœuvre plus importantes afin de faciliter leur processus de développement. Toutefois, durant les négociations, une contradiction évidente est apparue entre le mandat du Cycle en matière de développement et la réalité; il est très clair que les pays développés et les pays en développement ont des préoccupations et des attentes différentes. Les pays développés se soucient principalement d'assurer l'accès aux marchés et de protéger leur agriculture et certains secteurs industriels sensibles. D'un autre côté, les pays en développement veulent renforcer leur approvisionnement et leur industrialisation par la stratégie de l'avantage comparatif dynamique. Toutefois, cela n'est pas possible si les négociations commerciales réduisent encore davantage leurs marges de manœuvre respectives.

Selon Samuelson, si les pays en développement spécialisent leur production dans des secteurs où ils ont un avantage comparatif, le bien-être mondial s'en trouvera amélioré. En revanche, s'ils se spécialisent dans des secteurs où les pays développés ont des avantages comparatifs (principe de l'avantage comparatif dynamique équitable), les pays riches seront perdants. Cette théorie a des répercussions évidentes

pour le système commercial mondial, qui est fondé sur un avantage comparatif statique: les pays en développement se spécialisent dans l'exportation de matières premières et de produits de base, et les pays riches protègent leur agriculture et certaines industries sensibles.

Par ailleurs, il arrive que les pays développés ne mettent pas en œuvre ce qui a été convenu ou décidé. Par exemple, les États-Unis continuent de subventionner leur industrie nationale du coton (à hauteur d'environ 1,5 million de dollars EU), même si l'Organe de règlement des différends a condamné cette pratique. Il existe une disparité de pouvoir entre les pays développés et les pays en développement, ainsi qu'un déséquilibre entre les intérêts des pays et ceux des sociétés multinationales.

Dans le cadre du Cycle de Doha, les pays développés ont tenté d'obtenir une libéralisation rapide et concentrée des marchés des pays en développement. Toutefois, des preuves historiques et empiriques montrent qu'une libéralisation prématurée, uniforme et rapide ne sert pas les intérêts des pays en développement. Du fait de ces recommandations en matière de libéralisation, certains pays se sont désindustrialisés, n'ont pas pu diversifier leurs économies et ont fondé leur production sur des produits de base. En comparaison, les pays riches ainsi que les économies en développement ayant obtenu de bons résultats, principalement en Asie, ont pu, durant de longues périodes, protéger certaines industries naissantes, intervenir dans des domaines autres que commerciaux, ouvrir leur économie de façon sélective et progressive, etc.

Il importe de modifier les règles du système commercial international. Il faudrait que les pays en développement bénéficient d'une plus grande flexibilité en fonction de leur niveau de développement. En outre, les traitements spéciaux devraient être la règle, et non l'exception. De cette manière, les pays en développement pourront se développer selon leur avantage comparatif dynamique.

Les règles de l'OMC devraient être modifiées selon une approche ascendante. Cela signifie que les pays en développement devraient identifier leurs priorités avant de négocier, alors que, durant le Cycle d'Uruguay, ils ont engagé des négociations sans savoir ce qu'ils voulaient exactement.

Il convient néanmoins de faire remarquer que les circonstances actuelles ne permettent pas de réformer réellement le système commercial international.

(e) Nagesh Kumar, Directeur général, RIS

La plupart des pays accueillent favorablement l'investissement étranger direct (IED) parce qu'il tend à apporter de nouvelles technologies, un esprit d'entreprise, des compétences en matière d'organisation et un accès aux marchés. Toutefois, l'IED peut aussi avoir des effets négatifs: par exemple, il peut supplanter l'investissement national et appauvrir un pays à long terme.

La qualité de l'IED est très variable: certains investissements stimulent la croissance à long terme, contrairement à d'autres. Une étude récente a analysé la relation entre l'IED et la croissance, en se basant sur un échantillon de 84 pays. Il en est ressorti que, dans 12 pays, l'IED encourageait la croissance; dans onze pays, la croissance attirait l'IED; et dans les autres pays, la relation n'était pas très claire. Cette même étude a examiné la relation entre l'IED et l'investissement national. L'IED supplantait l'investissement national dans 29 pays et le suscitait dans 23 autres. La plupart des pays dans lesquels l'IED stimulait l'investissement national se trouvaient en Asie; en Afrique et en Amérique latine, l'IED évinçait souvent l'investissement local. En effet, le marché asiatique avait tendance à attirer l'IED de façon plus sélective, et il imposait en outre des prescriptions de résultats, concernant notamment le contenu local, les résultats à l'exportation, les coentreprises, etc., afin de mieux tirer parti de l'IED au niveau national. Par exemple, dans les années 70, la Thaïlande avait imposé des prescriptions de contenu local pour l'IED et établi les bases de son industrie automobile. Le gouvernement avait ensuite imposé des mesures additionnelles, comme des prescriptions à l'exportation, pour axer davantage cette industrie sur l'exportation. Les résultats étaient extrêmement positifs, et la Thaïlande était actuellement le troisième exportateur de véhicules en Asie.

Un régime de brevets rigoureux, comme celui prévu dans l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), a des conséquences négatives pour les pays en développement. Tous les principaux pays développés ont bénéficié d'une législation sur la propriété intellectuelle peu contraignante lorsqu'ils étaient importateurs de technologies, mais maintenant qu'ils négocient ce type de législation avec les pays en développement, ils préconisent un régime de brevets rigide afin de protéger leur suprématie technologique.

À cet égard, l'Inde est un exemple très intéressant: avant les années 70, l'Inde avait un régime de brevets très rigoureux, hérité de son passé colonial. Durant les années 70, le gouvernement a assoupli la législation sur les brevets dans l'industrie pharmaceutique et dans d'autres secteurs. Depuis lors, l'Inde est devenue l'un des principaux leaders mondiaux dans la fabrication de médicaments génériques offrant un bon rapport coût/efficacité. En 2005, lorsque le Parlement indien a examiné les moyens de rendre la législation indienne sur les brevets conforme aux prescriptions de l'Accord sur les ADPIC, les médias internationaux ont exhorté les parlementaires à faire preuve de flexibilités pour faire en sorte que les personnes démunies dans le monde aient accès en permanence à des médicaments génériques abordables.

2. Questions et observations de l'assistance

Au cours de la discussion qui a suivi l'exposé, les participants ont soulevé plusieurs questions.

Il existe une différence entre le mandat initial du Cycle de Doha et la réalité qui s'est imposée durant les négociations, en partie du fait que la situation a beaucoup changé au cours des dernières années. Il n'est donc pas surprenant que des pays aient modifié les positions de négociation qu'ils avaient adoptées en 2001. Le Cycle devrait tenir compte de cette évolution et le mandat devrait être modifié en conséquence; un participant a demandé comment l'OMC envisageait cette nouvelle réalité.

Réponse: Même si la situation a considérablement évolué depuis 2001, à l'époque où le Cycle a été lancé, de nombreuses conditions n'ont pas changé et restent une priorité pour les pays en développement. En particulier, les déséquilibres actuels du système commercial, qui résultent du Cycle d'Uruguay, continuent de préoccuper sérieusement ces pays, et le Cycle de Doha ne les a pas corrigés. L'OMC devrait être réformée et avoir une mission claire qui n'est pas encore définie à ce jour. Par ailleurs, les pays devraient revoir leur manière de mener les négociations. En fait, dans le cadre du système actuel, il est extrêmement compliqué de parvenir à un accord. La principale priorité est d'achever le Cycle et de faire progresser le Programme de Doha pour le développement.

Pourquoi les pays d'Amérique latine adoptent-ils des positions différentes dans les accords commerciaux bilatéraux/régionaux avec les pays développés, et au sein de l'OMC?

Réponse: Plusieurs pays d'Amérique latine ont signé des accords de libéralisation avec les États-Unis parce qu'ils veulent pénétrer sur ce marché avant d'autres pays qui ont le même type de profil à l'exportation. De cette manière, ils pourront bénéficier d'avantages provisoires jusqu'à ce que les autres pays réussissent à signer des accords similaires. Ils ont également conclu des accords parce qu'ils craignent d'être exclus du marché des États-Unis. Par ailleurs, ces pays sont souvent de droite et soutiennent l'idéologie du Consensus de Washington.

Il existe une différence entre les théories commerciales et les politiques commerciales. La théorie commerciale la plus courante suggère que le libre-échange fournit généralement des conditions optimales aux pays développés et aux pays en développement. Elle admet néanmoins des exceptions en cas de dysfonctionnement du marché et a élaboré des concepts comme le droit de douane optimal, les subventions, etc. Toutefois, l'importance des exceptions concernant le libre-échange est souvent minimisée dans la réalité.

Comme il a été suggéré dans le Rapport sur la croissance publié par la Commission sur la croissance en mai 2008, une voie claire et uniforme vers le développement n'existe pas. Les gouvernements devraient être pragmatiques et surveiller constamment les effets de leurs politiques. Ils devraient avoir une approche expérimentale et modifier l'orientation des politiques adoptées si elles ne produisent pas les résultats escomptés. Par exemple, les gouvernements prennent des mesures de libéralisation des échanges parce que les décideurs ou les organisations internationales les jugent utiles. Toutefois, dans certains cas, la libéralisation des échanges peut avoir des effets négatifs, notamment pour les pays en développement.



Quelles devraient être les caractéristiques de l'IED pour qu'il procure des avantages aux économies émergentes?

Réponse: Les pays devraient attirer des investissements étrangers directs qui renforcent les capacités de production, encouragent la production, créent des emplois et stimulent l'investissement national.

3. Conclusions et voie à suivre

Il existe plusieurs déséquilibres dans le système commercial international actuel, qui sont souvent préjudiciables aux pays en développement. Un problème majeur concerne l'accès aux marchés limité pour les produits qui présentent un intérêt pour les pays en développement, principalement en ce qui concerne les produits agricoles, car les pays riches protègent leur secteur agricole et d'autres industries sensibles. Par ailleurs, le système conduit les pays à se spécialiser selon leur avantage comparatif: en conséquence, la plupart des pays en développement fondent principalement leur stratégie d'exportation sur les matières premières et les produits de base, qui ont une faible valeur ajoutée.

Un autre problème important concerne le fait que les accords commerciaux limitent fortement la marge de manœuvre des gouvernements. Les décideurs ne sont donc pas libres de définir comme ils l'entendent les stratégies commerciales et les stratégies de développement. Les accords commerciaux Nord-Sud, et parmi eux les accords commerciaux entre les États-Unis et les pays du Sud, réduisent particulièrement la liberté d'action des gouvernements du fait qu'ils concèdent moins facilement des traitements spéciaux, des mesures de sauvegarde et d'autres flexibilités. Pourtant, il est évident que ces mesures sont extrêmement importantes dans certaines circonstances, notamment pour les pays en développement. Les pays développés, ainsi que certaines économies d'Asie ayant obtenu de bons résultats, ont largement utilisé ces politiques dans leurs propres stratégies de développement. Par conséquent, au cours des dernières années, les pays

développés ont essayé de restreindre le recours à ces mesures.

Lorsque le Cycle de Doha a été lancé en 2001, un des principaux objectifs était de remédier aux déséquilibres existants et de donner la priorité au développement des pays en développement. Toutefois, à mesure des négociations, les intérêts commerciaux des pays développés ont compromis le mandat du Cycle en matière de développement. Les pays riches ont essayé d'accélérer le processus de libéralisation dans les pays en développement et de limiter leur marge de manœuvre, alors qu'il est évident qu'une libéralisation rapide et généralisée a souvent des conséquences négatives pour les économies des pays en développement en termes de croissance, de désindustrialisation, etc. Les pays devraient d'abord s'industrialiser, diversifier leur économie et consolider certains secteurs, puis ouvrir progressivement leurs marchés. Il faudrait que les négociations commerciales s'orientent dans cette direction afin de faciliter le processus de croissance et de développement des pays en développement. En outre, il faudrait accorder davantage de flexibilité aux pays selon leur niveau de développement; par exemple, les pays devraient pouvoir préserver certains secteurs peu développés grâce à la protection des industries naissantes et à d'autres traitements spéciaux.

Les règles commerciales internationales devraient permettre aux pays en développement de se spécialiser selon leurs avantages comparatifs dynamiques et de diversifier leurs économies dans des secteurs où les pays développés ont des avantages comparatifs. Il faudrait donc que les gouvernements ne soient pas entravés par les accords commerciaux: les gouvernements ne devraient pas intervenir de façon excessive sur les marchés, mais il faudrait qu'ils puissent renforcer les capacités de production de leur pays en protégeant les industries naissantes, en ouvrant progressivement leur économie à la concurrence internationale, en établissant des prescriptions de résultats pour l'IED, et en ajustant la protection de la propriété intellectuelle en vue d'assurer l'accès aux technologies

K.

Cinq années entre la décision et l'action:
la Décision du 30 août 2003 est-elle la
solution «rapide» dont nous avons besoin pour
améliorer l'accès aux médicaments?



Modérateur

M. Sisule F. Musungu – Président, Iqsensato

Intervenants

Mme Rachel Kiddel-Monroe – Présidente du Conseil, Universities Allied for Essential Medicines, ancienne coordonnatrice pour le Canada de la Campagne de MSF pour l'accès aux médicaments essentiels

Mme Inthira Yamabhai – Chercheur, Programme d'intervention en santé et d'évaluation des technologies, Bureau of Policy and Strategy-MOPH, Thaïlande

M. Sunjay Sudhir – Conseiller, Mission permanente de l'Inde auprès de l'OMC, Genève

M. Jorge Bermudez – Secrétaire exécutif, UNITAID

Répondants

M. Roger Kampf – Conseiller, Division de la propriété intellectuelle, Secrétariat de l'OMC

M. Gianluca Susta – Membre du Parlement européen

M. Greg Perry – Directeur général, Association européenne des médicaments génériques

Débat organisé par

Médecins sans frontières – Campagne pour l'accès aux médicaments essentiels

Rapport rédigé par

Médecins sans frontières – Campagne pour l'accès aux médicaments essentiels

Jeudi 25 septembre 2008 – 11h.15-13h.15

Forum public de l'OMC «Un commerce tourné vers l'avenir»



Résumé

Il y a cinq ans, l'Organisation mondiale du commerce a conclu un accord, qu'il est convenu d'appeler la Décision du 30 août, visant à améliorer l'accès à un traitement abordable pour les populations des pays en développement grâce à l'octroi de licences obligatoires concernant les médicaments de grande nécessité. Cet accord devait servir d'incitation pour que les pays ayant les capacités nécessaires produisent des médicaments génériques indispensables et les exportent vers les pays dépourvus de telles capacités de production. Destiné à être une solution «rapide» dans le cadre des règles commerciales internationales existantes, qui donnerait accès aux médicaments à des millions de malades en difficulté, il s'est révélé impossible à mettre en œuvre et totalement inefficace. Au lieu d'encourager la production de médicaments génériques, il a plutôt joué le rôle d'un «carcan» empêchant d'avoir accès aux médicaments.

Cinq ans plus tard, cette crise est loin d'être résolue et empire même du fait que le coût des nouveaux médicaments, par exemple les médicaments antirétroviraux (ARV) de deuxième ligne, augmente constamment. Ce n'est qu'en septembre 2008 que les premiers médicaments ont été exportés en vertu de l'accord d'août 2003. Et c'est finalement en septembre 2009, soit cinq ans après la conclusion de l'accord, que le premier envoi d'une trithérapie contre le SIDA (AZT/3TC/NVP) doit parvenir au Rwanda, où des milliers de personnes ont besoin de ces médicaments; le deuxième envoi est attendu peu après. MSF se félicite du fait que les médicaments arrivent enfin, mais il va sans dire qu'un processus qui prend si longtemps pour un seul médicament et pour un seul pays présente de sérieuses lacunes. Étant donné la situation mondiale, et le fait que 70 pour cent des malades ayant besoin de médicaments antirétroviraux n'ont toujours pas accès au traitement, cette procédure est tout simplement inutile. À l'occasion du Forum public de l'OMC 2008, MSF a réuni des acteurs essentiels ayant de l'expérience dans la délivrance des licences obligatoires pour qu'ils partagent leurs points de vue et contribuent au débat.

1. Exposés des experts

(a) Rachel Kiddel-Monroe, Présidente du Conseil, Universities Allied for Essential Medicines, ancienne coordonnatrice pour le Canada de la Campagne de MSF pour l'accès aux médicaments essentiels

La Décision du 30 août 2003 de l'OMC n'a pas tenu la promesse de trouver une solution rapide et appropriée à ce qu'il est convenu d'appeler le «problème exposé au paragraphe 6». Le gouvernement canadien a mis en œuvre la législation du 30 août au niveau national pour permettre aux pays dépourvus de capacités de fabrication d'importer des médicaments du Canada en vertu de licences obligatoires. La législation nationale a été introduite en 2004, mais, en 2008, un seul médicament d'un fabricant de produits génériques a quitté le Canada à destination du Rwanda. Ce fabricant a

indiqué que la législation était trop complexe et qu'il ne s'en servirait plus tant qu'elle ne serait pas révisée. Les pays en développement ont aussi estimé que la législation était trop compliquée à utiliser, et aucun autre pays n'a notifié à l'OMC son intention d'utiliser le régime canadien d'accès aux médicaments. Dans son exposé, l'intervenante a contesté la décision de l'OMC de ratifier le mécanisme défectueux du 30 août afin de modifier de façon permanente l'Accord sur les ADPIC, et elle a demandé que le problème soulevé au paragraphe 6 soit examiné différemment, par exemple en recourant à l'article 30 de l'Accord sur les ADPIC.

(b) Inthira Yamabhai, Ministère de la santé publique en Thaïlande

Mme Inthira Yamabhai a présenté l'expérience de la Thaïlande concernant la délivrance des licences obligatoires pour importer des médicaments génériques abordables issus de médicaments brevetés. Elle a expliqué que les malades avaient bénéficié de l'octroi de licences obligatoires, mais que ce processus s'était avéré difficile et pénible pour la Thaïlande. Par exemple, des fabricants de médicaments génériques avaient été menacés par des titulaires de brevets en raison de leur utilisation «illégal» de licences obligatoires, bien que, en vertu de la législation thaïlandaise sur les brevets (et de l'Accord sur les ADPIC), cette utilisation n'ait rien d'illégal. En outre, la Thaïlande avait été placée sur la liste des pays à surveiller en priorité établie par le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales, et elle avait fait l'objet de mesures de rétorsion potentielles au niveau commercial, de menaces concernant le retrait d'investissements étrangers et d'une propagande visant à compromettre son image.

(c) Sunjay Sudhir, Conseiller, Mission permanente de l'Inde auprès de l'OMC, Genève

En 2005, l'Inde a modifié sa législation sur les brevets afin de se conformer aux dispositions de l'Accord sur les ADPIC, y compris les sauvegardes, pour équilibrer effectivement la protection des droits de propriété intellectuelle et la santé publique. Toutefois, depuis l'adoption de cette législation, l'Inde n'a pas utilisé de licences obligatoires, car elle n'en a guère besoin; 97 pour cent des médicaments sur le marché indien ne font pas l'objet de brevets, mais cela pourrait changer à l'avenir. Afin d'éviter de futurs conflits, une disposition importante (l'article 3d) a été ajoutée pour empêcher la «pérennité des brevets», une méthode qui permet d'étendre un brevet en apportant des modifications mineures à un produit breveté existant.

(d) Jorge Bermudez, Secrétaire exécutif de l'UNITAID

Dans son exposé, M. Bermudez a dit que la mise en commun des brevets était une solution pour fournir des médicaments abordables aux pays en développement. Un organisme chargé d'octroyer des licences devrait être créé pour examiner une mise en commun des brevets visant les pays à revenu faible ou intermédiaire et pour axer les travaux



sur le virus de l'immunodéficience humaine chez l'enfant en vertu du mandat de l'UNITAID.

(e) Roger Kampf, Division de la propriété intellectuelle, Secrétariat de l'OMC, Genève

M. Roger Kampf a souligné que le système indiqué au paragraphe 6 était loin d'être le seul mécanisme de l'Accord sur les ADPIC permettant d'améliorer l'accès aux médicaments, mais qu'il constituait une flexibilité supplémentaire par rapport aux autres flexibilités déjà prévues dans l'Accord, dont la Déclaration de Doha était peut-être l'expression la plus pertinente. On ne pouvait évidemment pas s'attendre à ce que ce système règle à lui seul les problèmes d'accès aux médicaments. Les Membres de l'OMC ne pourraient évaluer correctement l'incidence du système mentionné au paragraphe 6 que lorsque les flexibilités de l'Accord sur les ADPIC seraient pleinement comprises et, si les gouvernements en décidaient ainsi, mises en œuvre dans les législations nationales. Au niveau international, le système était conçu pour que les contraintes des pays en développement importateurs restent minimales. Le régime canadien n'était qu'un exemple de la manière dont la législation nationale pouvait être établie; d'autres pays avaient adopté des modèles différents. Les leçons tirées de l'utilisation d'un système dans un pays ne pouvaient donc pas être transposées facilement dans un autre contexte. Le mécanisme d'examen annuel faisait partie du système indiqué au paragraphe 6 et permettait aux Membres de l'OMC de partager leurs expériences. En conclusion, M. Kampf a rappelé que des progrès remarquables avaient été accomplis depuis 2001, parmi lesquels des réductions de prix notables, l'amélioration des financements internationaux, une plus grande reconnaissance de la nécessité de trouver un équilibre pour le système de protection de la propriété intellectuelle, etc.

(f) Gianluca Susta, membre italien du Parlement européen

M. Gianluca Susta a rappelé les travaux effectués par le Parlement européen concernant l'accès aux médicaments et l'Accord sur les ADPIC. Les principales questions soulevées par le Parlement européen en 2006 avaient été les suivantes: pourquoi modifier l'Accord sur les ADPIC en adoptant un mécanisme (la Décision du 30 août) qui, jusqu'à présent, n'a pas été efficace et certainement pas aussi rapide qu'il aurait dû l'être? Et, surtout, que fait l'UE au sujet des autres solutions disponibles pour améliorer l'accès aux médicaments?

L'une des principales préoccupations exprimées par le Parlement européen concernait le fait que l'UE mettait fortement l'accent sur la Décision du 30 août 2003 et insistait sur sa ratification à tout prix, alors que, parallèlement, elle n'accordait aucun soutien proactif aux pays qui utilisaient ou souhaitaient utiliser les flexibilités prévues dans l'Accord sur les ADPIC, comme il était souligné dans la Déclaration de Doha sur les ADPIC et la santé publique (référence: lettres de M. Peter Mandelson au gouvernement thaïlandais). Le Parlement européen avait demandé à l'UE de prendre des mesures concrètes dans la Résolution parlementaire du 12 juillet 2007, en insistant sur le fait que si l'UE répondait positivement à ses demandes et agissait

en conséquence, il approuverait la ratification de la modification concernant l'Accord sur les ADPIC. Après que le Conseil de l'UE se soit engagé publiquement à accéder à ses demandes, le Parlement avait accepté de ratifier la modification permanente de l'Accord sur les ADPIC. Néanmoins, il attendait toujours que le Conseil passe à l'action et tienne ses engagements. La question de l'accès aux médicaments et de l'Accord sur les ADPIC devrait être considérée dans son ensemble, et non limitée à un mécanisme unique ou à une seule solution.

M. Susta a demandé à l'UE de participer activement à la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action mondiaux pour la santé publique, l'innovation et la propriété intellectuelle de l'OMS, et il a félicité l'UNITAID pour sa décision d'étudier le mécanisme de mise en commun des brevets; il a rappelé que les États Membres ayant des capacités de fabrication avaient le droit de recourir à l'article 30 de l'Accord sur les ADPIC, et il a souligné l'importance de soutenir efficacement les pays utilisant et/ou voulant utiliser les flexibilités prévues dans cet accord pour fabriquer et/ou importer des versions génériques de médicaments faisant encore l'objet d'un brevet (article 31 de l'Accord sur les ADPIC), comme il était rappelé dans la Déclaration de Doha sur les ADPIC et la santé publique (article 5).

(g) Greg Perry, Directeur général de l'Association européenne des médicaments génériques

Dans l'exposé final de cette séance, M. Perry a dit que la Décision de l'OMC du 30 août 2003 relative aux licences obligatoires était compliquée et difficile à mettre en œuvre et qu'elle ne permettait pas d'améliorer sensiblement l'accès aux médicaments. Les décideurs devraient réformer sensiblement la disposition et s'efforcer principalement de réduire ce qui risquait d'entraver l'accès aux médicaments génériques dans les accords commerciaux bilatéraux. L'intervenant a expliqué qu'il n'avait pas l'intention de compromettre la Décision du 30 août, mais qu'il souhaitait «la replacer dans le contexte de la réalité économique et commerciale». Selon lui, cette disposition «agissait davantage comme un carcan que comme une incitation», car les prescriptions juridiques et administratives étaient extrêmement compliquées et contraignantes. En outre, il était peu probable qu'une entreprise effectue des investissements importants pour élaborer, fabriquer et commercialiser des médicaments qui ne pourraient être utilisés que dans un seul pays, dont les volumes et les ventes seraient limités, qui n'offriraient aucune sécurité de paiement et dont les débouchés à long terme ne seraient pas évidents. Ceux qui élaboraient des médicaments avaient au moins la possibilité de subventionner leurs ventes aux pays les moins avancés en vendant ces mêmes produits dans d'autres régions, contrairement aux titulaires de licences obligatoires. À ce jour, aucune entreprise n'avait eu recours à ce système dans l'UE, et la seule entreprise au Canada à l'avoir utilisé avait jugé le processus extrêmement contraignant et restrictif. Dans ce contexte, et pour créer une réelle incitation en vue d'améliorer l'accès aux médicaments, M. Perry a proposé de lier l'octroi de licences obligatoires à des appels d'offres et à des programmes/aides de financement pour les entreprises souhaitant utiliser le système. Dans le cadre de la réforme, les engagements à long terme seraient pris sur une base régionale,



et non nationale. L'intervenant a ajouté que les décideurs devraient se préoccuper davantage de la tendance croissante à ajouter, dans les accords commerciaux, des dispositions allant au-delà de l'Accord sur les ADPIC, telles que le contrôle croisé des brevets, l'exclusivité des données et les extensions de brevets, comme il était souligné dans la Résolution du Parlement européen du 12 juillet 2007 concernant l'Accord sur les ADPIC et l'accès aux médicaments.

2. Conclusions et voie à suivre

Mme Ellen't Hoen, Directrice de Policy & Advocacy de la Campagne de MSF pour l'accès aux médicaments essentiels, a conclu la séance en disant que les éléments présentés par les participants montraient la nécessité de réviser complètement le système du 30 août.

L.

Instauration d'un nouvel avantage comparatif: relance des politiques industrielles et risque de conflit avec les disciplines de l'OMC?



Intervenants

M. Richard Newfarmer – Représentant spécial de la Banque mondiale auprès de l'ONU et de l'OMC

Mme Mona Haddad – Responsable de secteur, Banque mondiale

S.E. M. Debapriya Bhattacharya – Ambassadeur, Représentant permanent du Bangladesh auprès de l'OMC

M. Robert L. Howse – Professeur, Faculté de droit de l'Université de New York

Débat organisé par

Groupe de la Banque mondiale

Rapport rédigé par

Mme Elisa Gamberoni, Banque mondiale

Judi 25 septembre 2008 – 16h.30-18h.30



Résumé

On reconnaît de plus en plus qu'un secteur d'exportation dynamique est fondamental pour maintenir des taux de croissance élevés sur une longue période. Le déplacement rapide vers de nouveaux produits et de nouveaux marchés est un élément essentiel au dynamisme des exportations. En revanche, l'influence que doivent avoir les politiques sur la structure des exportations est un sujet controversé parmi les économistes et les décideurs. Certains experts du commerce international ont mis en évidence de nombreuses imperfections du marché qui entravent l'expansion et la diversification des échanges et ont préconisé de nouvelles politiques industrielles pour modifier la structure des échanges. Ces auteurs maintiennent que les règles de l'OMC empêchent les pouvoirs publics d'adopter de telles politiques. D'autres en revanche font valoir que les politiques industrielles faussent souvent les forces du marché et sont récupérées par des intérêts particuliers, ce qui produit de nouvelles inefficacités. Les gouvernements, qui ont des renseignements limités sur les marchés, ont toutes les chances de protéger les perdants plutôt que de stimuler les gagnants, de sorte que les politiques neutres du point de vue sectoriel sont probablement plus efficaces.

En prenant ce débat comme point de départ, le groupe de discussion s'est penché sur les défis et les possibilités pour les pays en développement et les pays émergents quant à la future politique industrielle multilatérale. Il a examiné principalement les trois questions suivantes: les dysfonctionnements du marché qui ralentissent systématiquement la croissance du commerce se prêtent-ils à une intervention de l'État? Les disciplines de l'OMC empêchent-elles les gouvernements d'adopter des politiques proactives pour remédier aux dysfonctionnements les plus importants du marché et stimuler la croissance des exportations et le changement structurel? Quels types d'arrangements institutionnels peut-on adopter pour réduire la probabilité de récupération et assurer les plus grandes chances de réussite?

Le groupe de discussion a conclu que l'efficacité d'une politique industrielle dépendait de sa conception. Tous les pays adoptent dans une certaine mesure des politiques industrielles, et l'important est donc le type d'arrangements institutionnels mis en œuvre. Il a été démontré que certaines caractéristiques sont essentielles pour qu'une intervention de l'État soit efficace. Par ailleurs, les pays devraient analyser le type de politiques industrielles déjà en place. En fait, il arrive souvent que les gouvernements ne soient pas conscients de l'effet combiné des arrangements mis en œuvre, qui empêche de réaliser des objectifs nationaux déterminés à l'avance. Il est notamment ressorti de la discussion que les disciplines de l'OMC ne limitent pas la capacité des gouvernements à adopter une politique industrielle. En effet, soit les disciplines ne sont pas utilisées, soit les gouvernements sont fortement restreints par d'autres accords, parmi lesquels des traités d'investissement bilatéraux et d'autres accords commerciaux régionaux. Toutefois, l'OMC pose un problème en termes d'incertitude juridique, car l'absence d'une législation sur la concurrence

dans le cadre de l'OMC et la présence de dispositions sans définition précise permettent des interprétations différentes.

1. Exposés des experts

(a) Richard Newfarmer, Représentant spécial de la Banque mondiale auprès de l'OMC et de l'ONU

Les politiques industrielles sont-elles nécessaires? Aperçu de la situation

En termes de valeur, la moyenne des exportations des pays en développement et celle des pays à forte croissance ont augmenté à un rythme similaire, et la plupart des pays ont obtenu de très bons résultats commerciaux durant la période 1996-2006. Malgré la forte hausse des exportations, environ la moitié des pays à faible revenu ont perdu des parts de marché, et un grand nombre d'entre eux restent très dépendants de quelques produits. La dépendance à l'égard de quelques exportations rend les pays vulnérables aux chocs commerciaux qui ont des effets nuisibles sur la croissance économique.

Il est donc naturel de demander si les gouvernements devraient intervenir pour promouvoir activement des secteurs particuliers. Les économistes restent divisés à ce sujet. Certains suggèrent que la meilleure manière de promouvoir la compétitivité est de laisser faire les forces du marché et d'éviter l'intervention de l'État. Selon cette vue, les problèmes dus aux contre-performances commerciales résultent des «incompétences de l'État», telles que la protection d'industries inefficaces, la création d'obstacles à la concurrence et les activités de recherche de rentes. À l'autre extrême, certains experts suggèrent que les dysfonctionnements du marché entravent le commerce. Les gouvernements devraient intervenir par des politiques proactives pour assurer la coordination, remédier à l'absence de marchés et créer des répercussions dynamiques. Entre ces deux propositions, la vue intermédiaire propose une politique à deux voies. Les gouvernements devraient réduire les obstacles politiques à la concurrence et améliorer les services publics liés au commerce, mais ils devraient aussi reconnaître que, sur les petits marchés, la gamme des services publics doit être élargie.

Les politiques industrielles se composent de nombreux éléments (biens publics dans des secteurs spécifiques, zones économiques spéciales, enclaves favorisant le climat économique), et chaque type de politique industrielle est plus ou moins controversé selon la décennie et le contexte. Par ailleurs, il y a de nombreuses manières de justifier la mise en œuvre d'une politique industrielle. Premièrement, la présence de dysfonctionnements du marché conduit les gouvernements à considérer certains types d'entreprises ou de secteurs comme spéciaux parce que, par exemple, ils présentent des externalités et devraient donc être encouragés (par exemple, les exportateurs, les grandes entreprises, les PME, les entreprises du secteur des TI, les «secteurs stratégiques», l'IED). Deuxièmement, on peut trouver un type d'argument

par rapport à soi, selon lequel les politiques industrielles sont des outils pour remédier aux dysfonctionnements en matière de coordination ou sur le marché du crédit. Troisièmement, les politiques industrielles sont souvent fondées sur des justifications relatives aux enclaves, selon lesquelles les gouvernements créent, comme point de départ, l'environnement économique parfait pour certaines industries (par exemple, des zones économiques spéciales, des enclaves régionales, des enclaves administratives pour certains types d'entreprises). Enfin, des raisons politiques, comme l'importance politique d'un secteur en déclin ou de PME pour lesquels des interventions visibles à court terme sont très utiles, peuvent conduire à la mise en œuvre de politiques industrielles.

(b) Mona Haddad, Responsable de secteur, Banque mondiale

Qu'est-ce que les politiques industrielles, et sont-elles efficaces? Le pour et le contre, et taxinomie des politiques industrielles

Une question courante est celle de savoir si les politiques industrielles fonctionnent. Il existe de nombreux exemples de réussite, notamment en Asie de l'Est, mais aussi beaucoup d'échecs, visibles ou non. Très peu d'analyses coûts/avantages ont été menées de façon rigoureuse et on peut donc avancer des arguments dans les deux sens, étayés de nombreuses preuves ou sans preuve. En fait, on ne peut guère établir d'hypothèses solides, et il reste difficile de comprendre ce qui serait arrivé si une certaine politique n'avait pas été adoptée. Enfin, il existe très peu d'incitations politiques pour que les décideurs ou les bénéficiaires du secteur privé évaluent réellement leurs programmes.

En raison de ces difficultés, le débat est essentiellement idéologique. Les arguments courants en faveur des politiques industrielles soulignent que la présence de dysfonctionnements du marché, qui sont importants dans les pays en développement, justifie les interventions. En second lieu, les partisans des politiques industrielles font remarquer que les politiques commerciales, par exemple les réformes du climat de l'investissement et la fourniture de biens publics, n'entraînent pas une croissance régulière et ne créent pas automatiquement de nombreux emplois. Dans le même ordre d'idées, ces partisans montrent que la plupart des réussites ont été basées sur des interventions judicieuses, sélectives et sectorielles des pouvoirs publics au niveau de l'industrie, qui ont permis au secteur privé de s'adapter à plusieurs réformes du climat de l'investissement. Enfin, ils suggèrent que l'intégration dans les chaînes d'approvisionnement mondiales ne facilite généralement pas la modernisation de l'industrie locale.

Par contre, les arguments typiques à l'encontre des politiques industrielles soulignent les distorsions créées par les interventions des pouvoirs publics, parmi lesquelles la corruption et la capture de l'État. Le principal argument est que les gouvernements n'ont pas la capacité de choisir les gagnants. En outre, ces experts suggèrent que les politiques industrielles empêchent des réformes essentielles concernant le

climat de l'investissement et les politiques commerciales. Ils font aussi observer que si les pouvoirs publics accordent leur soutien, celui-ci devrait être limité à des politiques non sélectives (politiques horizontales), telles que la fourniture de biens publics (infrastructure, éducation, recherche-développement). Enfin, ils soulignent que les gouvernements devraient aider les entreprises à s'intégrer dans les chaînes d'approvisionnement mondiales.

Les politiques industrielles comprennent différents types d'interventions de l'État, que l'on peut classer selon deux dimensions: le degré de sélectivité (à savoir si une politique concerne une industrie ou un secteur en particulier, ou si elle s'applique horizontalement à l'ensemble de l'économie), et l'étendue des subventions aux prix (le niveau du soutien offert). Chaque catégorie de politique industrielle est justifiée par des arguments différents et requiert un type d'intervention différent. Par exemple, une politique ayant un faible degré de sélectivité et un niveau peu élevé de subventions aux prix se traduit par un ensemble de mesures proches du consensus de Washington. Par contre, les politiques ayant un fort degré de sélectivité et un faible niveau de soutien sont généralement des interventions visant l'infrastructure et la réglementation des secteurs, qui sont justifiées par la présence de biens publics dans des secteurs spécifiques et/ou par un manque de coordination. Par ailleurs, les politiques offrant un soutien élevé et ayant une faible sélectivité, comme les subventions à la recherche-développement par exemple, sont défendables en raison de la présence d'externalités sur les marchés de produits et de facteurs. Enfin, les politiques ayant un niveau élevé dans les deux dimensions se justifient généralement par la présence d'externalités associées à certains types d'entreprises et de secteurs.

Un point important, lorsque les interventions sont plus sélectives et offrent un soutien plus élevé, est que les politiques industrielles pourraient être limitées par certaines disciplines de l'OMC, ce qui empêcherait les gouvernements d'utiliser ce type de politiques. Des exemples courants incluent les disciplines de l'OMC relatives aux subventions à l'exportation, les prescriptions de contenu local et les disciplines concernant les droits de propriété intellectuelle.

Quels types d'arrangements institutionnels peut-on adopter pour réduire la probabilité de récupération et assurer les plus grandes chances de réussite?

D'après «How to move forward on the industrial policy debate», Rodrik (2007), un exposé de ce qui est nécessaire pour faire les choses correctement

Les politiques industrielles pourraient contribuer à remédier à la présence de dysfonctionnements du marché et d'externalités, mais elles ont un coût et présentent des risques. Ce sont en général des coûts financiers, la création de distorsions entraînant des inefficacités, la récupération politique et l'impossibilité de mener des réformes en profondeur, le problème de savoir quand une politique devient nuisible et la difficulté de revenir en arrière. L'élaboration institutionnelle des politiques industrielles doit donc faire l'objet d'analyses rigoureuses.



L'élaboration institutionnelle des politiques industrielles doit reconnaître, d'une part, que les informations indispensables concernant l'existence et la localisation des répercussions, des dysfonctionnements du marché et des contraintes qui bloquent le changement structurel sont largement disséminées dans la société, et, d'autre part, que les entreprises sont fortement incitées à «profiter» du gouvernement. Enfin, les gouvernements doivent toujours garder à l'esprit que les bénéficiaires visés par une politique industrielle ne sont ni les bureaucrates ni les entreprises, mais la société dans son ensemble.

Une politique industrielle appropriée est fondée sur trois principes: l'intégration, qui est le degré de proximité entre les décideurs et le secteur privé; la procédure de la carotte et du bâton, qui constitue le type d'incitations accordées; et, enfin, le type de mécanisme de responsabilisation.

L'intégration peut être considérée, par exemple, comme un modèle descendant d'un agent principal, qui tient pour établies l'incomplétude et les asymétries de l'information tout en maintenant le secteur privé dans des conditions de libre concurrence. L'avantage de ce modèle est que les bureaucrates sont autonomes et protégés des activités de recherche de rentes du secteur privé. Toutefois, son inconvénient est la restriction de la circulation de l'information provenant du secteur privé: les entreprises ne peuvent pas communiquer de renseignements sur les difficultés qu'elles rencontrent autrement que par leurs actions.

Une autre manière d'envisager l'intégration est en termes de modèle de «capture», qui a le grand inconvénient de laisser les bureaucrates entre les mains du secteur privé.

Le modèle pertinent se trouve probablement entre ces deux modèles. Cela pose la question de savoir comment le secteur public et le secteur privé devraient coopérer. La réponse consiste à adopter une combinaison d'autonomie et d'intégration. Cela inclut une collaboration et une coordination stratégiques entre le secteur privé et les pouvoirs publics, dans le but de déterminer le domaine qui pose les principaux problèmes (par exemple, par des conseils de délibération, des forums pour l'établissement de fournisseurs, des «réseaux de recherche», des conseils consultatifs pour l'investissement, des tables rondes sectorielles, des fonds de capital-risque privé-public) et en considérant les politiques industrielles comme un processus de découverte et non comme une liste de moyens d'action (il s'agit principalement de comprendre où se trouvent les contraintes restrictives, et non de la question de savoir s'il faudrait utiliser des dégrèvements fiscaux, des subventions à la recherche-développement et des incitations sous forme de crédits, en s'informant sur la volonté du secteur privé d'effectuer des investissements sous réserve de la suppression d'obstacles ou de l'octroi d'incitations, etc.).

Les politiques industrielles devraient aussi être envisagées comme un processus de la carotte et du bâton. S'il n'y a pas de rentes pour les entrepreneurs, le secteur privé n'investit pas suffisamment dans la détermination des coûts ou dans d'autres

activités favorisant le changement structurel, mais, en même temps, des rentes illimitées bloquent des ressources dans des activités improductives. La carotte consiste donc à encourager les investissements dans des domaines non traditionnels, et le bâton à écarter les projets et les investissements voués à l'échec. Les instruments utilisés couramment à cette fin comprennent les subventions conditionnelles, les clauses d'extinction et les mécanismes de surveillance et d'évaluation. Par exemple, les politiques industrielles mises en œuvre en Asie de l'Est durant la période 1960-1990 ont inclus à la fois des incitations et des disciplines (de nombreuses activités nouvelles surveillées de près pour leurs résultats), et l'Amérique latine a expérimenté, durant la période 1950-1980, de nombreuses incitations mais trop peu de disciplines. Dans les années 90, elle a expérimenté beaucoup de disciplines mais trop peu d'incitations.

En fait, pour réussir une politique industrielle, il faut non pas «choisir les gagnants» mais «laisser partir les perdants». Étant donné l'incertitude, une réussite optimale de la politique entraînera nécessairement des erreurs, et l'astuce n'est pas d'éviter toutes ces erreurs mais de faire en sorte qu'elles soient reconnues comme telles et permettent de supprimer progressivement le soutien. Il se peut que les gouvernements ne soient pas en mesure de choisir les gagnants, mais ils peuvent reconnaître les perdants.

La responsabilisation et la transparence sont les dernières caractéristiques d'une politique industrielle appropriée. En effet, les bureaucrates surveillent les entreprises, mais qui surveille les bureaucrates? Il faut de la transparence et un mécanisme de responsabilisation qui inclut des institutions politiquement responsables, la publication des activités et la justification des dépenses. Par exemple, l'industrie chilienne du saumon est passée en 20 ans d'une industrie quasi artisanale basée sur des entreprises familiales à une industrie axée sur l'exportation d'envergure internationale, et le Chili est aujourd'hui l'un des trois principaux pays du monde pour l'élevage du saumon, avec la Norvège et l'Écosse. Le gouvernement chilien a été un catalyseur dans le lancement de cette industrie et a contribué à diffuser les techniques d'élevage du saumon, mais son rôle de facilitateur a évolué récemment et il exerce désormais des fonctions de réglementation.

En résumé, la question n'est pas de savoir si le gouvernement intervient, mais de quelle manière. D'une part, le gouvernement a besoin des observations du secteur privé, et les partenariats public-privé sont donc importants. D'autre part, il devrait prendre ses distances si une politique ne fonctionne pas, et il a donc besoin d'une structure solide de responsabilisation pour éviter les activités de recherche de rentes.

Les programmes mis en œuvre par la Banque mondiale pour encourager la croissance du commerce et la compétitivité ont de nombreux aspects: leur but est de réduire les obstacles à la concurrence par des politiques commerciales et des politiques de la concurrence, d'investir dans la modernisation technologique et l'innovation dans le

cadre de projets concernant les techniques agricoles, et d'aider les gouvernements à fournir des services plus efficaces grâce à des réformes douanières et à des projets dans le domaine des télécommunications. En outre, la Banque mondiale a une approche pragmatique concernant les subventions et les taxes, qui encourage les fonds de placement rural et les subventions pour l'énergie, et elle favorise les partenariats public-privé dans des domaines comme la mise en place d'infrastructures par le biais de la Société financière internationale (SFI).

(c) Debapriya Bhattacharya, Ambassadeur et représentant permanent du Bangladesh auprès de l'OMC

Un exemple de politique industrielle: le Bangladesh et l'industrie textile

L'industrie textile au Bangladesh est souvent citée comme un exemple d'intervention de l'État. Le gouvernement a essayé de protéger l'industrie, ce qui a eu des effets bénéfiques. La politique industrielle a-t-elle joué un rôle? On peut répondre en partie à cette question par l'affirmative. Le plan d'industrialisation de 1990 au Bangladesh a été basé sur quatre piliers: plus d'investissements, plus d'emplois, des changements structurels (notamment à l'exportation), et un développement équilibré des industries dans l'ensemble du pays. La politique a favorisé les petites entreprises exportatrices, les industries rurales et l'IED.

Différents instruments ont été, et sont encore parfois, utilisés pour remédier aux dysfonctionnements du marché, et la majeure partie de ces politiques étaient axées sur le marché. On a tenté de remédier aux dysfonctionnements des marchés financiers par des crédits bonifiés, des facilités de refinancement offertes par la Banque mondiale, des programmes de financement par émission d'actions, et l'émission de lettres de crédit. Le marché des intrants a été encouragé par des ristournes de droits de douane qui, au fil du temps, se sont avérées trop contraignantes et ont fait l'objet de fraudes, si bien que de nouvelles mesures ont remplacé ce système, parmi lesquelles l'introduction d'un système d'entrepôts de douane.

Pour aider les entreprises exportatrices, le Bangladesh a réduit ses droits de douane sur les importations et mis en œuvre des programmes de promotion des investissements, parmi lesquels des exonérations fiscales durant les premières années suivant la création d'une entreprise et des allègements fiscaux pour les bénéfices réinvestis. Il a aussi introduit des groupes d'enclaves, par exemple des zones de transformation pour l'exportation et, plus récemment, des zones économiques spéciales.

(d) Robert L. Howse, Professeur à la Faculté de droit de l'Université de New York

Les disciplines de l'OMC empêchent-elles les gouvernements d'adopter des politiques proactives pour remédier aux dysfonctionnements les plus importants du marché et stimuler la croissance des exportations et le changement structurel?

Les disciplines de l'OMC sont plus restrictives que les dispositions antérieures du GATT. Un exemple intéressant, dans le domaine de la politique industrielle, est celui des disciplines de l'OMC concernant les subventions. Premièrement, l'article XVIII du GATT permet aux pays en développement, pour faciliter leur processus de développement, d'utiliser des mesures qui sont généralement contraires aux disciplines de l'OMC. Ces dispositions imposent un ensemble de conditions et de limitations, mais elles laissent une certaine marge de manœuvre aux gouvernements. En outre, durant le Cycle d'Uruguay, une liste de subventions ne pouvant pas donner lieu à des actions a été ajoutée. La clause d'extinction connexe prévoyait la possibilité de réviser cette liste, qui a expiré en 2000. Actuellement, il y a donc une réduction de cette marge de manœuvre accordée aux pays en développement.

Une subvention doit être spécifique pour relever de la catégorie des subventions prohibitives (comme, par exemple, le financement des exportations, qui est une politique industrielle courante) et pouvant donner lieu à une action (ce qui peut inclure l'achat de biens et de services par les pouvoirs publics moyennant une rémunération moins qu'adéquante). Le principal problème vient du fait que l'OMC n'a jamais élaboré de discipline en matière de concurrence. L'absence de discipline sur la concurrence limite la capacité de l'Organe d'appel d'interpréter dûment les dispositions pertinentes de l'OMC. C'est très souvent le cas pour certaines définitions juridiques comme l'expression «moyennant une rémunération moins qu'adéquante» ou la condition préalable de spécificité pour une subvention. L'absence de définition précise entraîne donc la nécessité d'une liste de subventions.

2. Questions et observations de l'assistance

Des problèmes se posent essentiellement lorsque les politiques industrielles ne sont pas liées à des objectifs de développement à long terme. Par exemple, au Bangladesh, la politique industrielle vise à promouvoir l'ensemble du secteur textile, mais les industries axées sur l'exportation, comme celle des vêtements, préféreraient avoir accès à des intrants peu coûteux, y compris des intrants importés. Le schéma directeur d'une politique industrielle devrait être basé sur un délai suffisant et s'appuyer sur le principe selon lequel les politiques industrielles doivent procurer des avantages à la société et non à des groupes particuliers.

S'agissant des disciplines de l'OMC, plusieurs points ont été soulevés. Premièrement, d'autres régimes, dont les accords commerciaux régionaux, peuvent limiter les pays davantage que les disciplines de l'OMC. L'exemple typique est l'octroi de licences obligatoires, tel qu'il est précisé dans l'Accord sur les ADPIC. On peut considérer que cette discipline limite la marge de manœuvre des pays en développement. Toutefois, même si elle était assouplie, de nombreux pays en développement resteraient sérieusement limités du fait qu'ils sont parties à des accords commerciaux régionaux et à des traités d'investissement bilatéraux. Deuxièmement, les autres disciplines, dont celles



sur les subventions, ont rarement été contestées par les Membres, ce qui a aussi empêché l'établissement d'une liste des subventions à exclure. Enfin, le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement offre une certaine marge de manœuvre.

Les prêts à l'ajustement accordés par la Banque mondiale et le FMI peuvent nécessiter des politiques industrielles rigoureuses, telles que la suppression des subventions visant à aider certaines industries. Toutefois, dans une période de rigueur budgétaire, ces politiques ne sont probablement guère prioritaires dans les calendriers des gouvernements et peuvent être les premières à disparaître, avant les dépenses pour la santé et l'éducation par exemple. En outre, il est important de réaliser que la stabilité macro-économique est la priorité principale pour les investisseurs – avant les politiques industrielles et les incitations – et qu'elle nécessite généralement un ajustement fiscal.

3. Conclusions et voie à suivre

Le type de politique industrielle dépend à la fois du degré de sélectivité et du degré de soutien des prix. Si une politique est plus sélective et soutient davantage les prix, elle risque fort d'être incompatible avec les règles de l'OMC. Toutefois, la discussion du groupe d'experts a montré que d'autres arrangements, y compris les accords commerciaux régionaux et les traités d'investissement bilatéraux, empêchent les gouvernements d'avoir une plus grande marge de manœuvre. Par ailleurs, d'autres disciplines qui pourraient limiter les pays ont rarement été contestées par les Membres de l'OMC. L'incertitude demeure néanmoins en ce qui concerne l'interprétation juridique de certaines dispositions, ce qui pourrait constituer des obstacles à l'avenir.

Il est certain que tous les pays du monde mettent en œuvre, dans une certaine mesure, des politiques industrielles. L'important est donc le type de cadre institutionnel. Pour élaborer le schéma directeur d'une politique industrielle, il faut d'abord analyser la politique industrielle déjà en place, qui peut

différer de la stratégie à long terme. Rodrik (2007) a suggéré un cadre de «politique industrielle appropriée». En résumé, un bon arrangement institutionnel d'une politique industrielle nécessite une collaboration et une coordination stratégiques entre le secteur privé et les pouvoirs publics, afin de déterminer où se situent les principaux problèmes, et la politique industrielle doit être considérée comme un processus de découverte et non comme une liste de moyens d'action. En outre, une politique industrielle devrait encourager les investissements dans des domaines non traditionnels, mais les gouvernements devraient écarter les projets et les investissements voués à l'échec. En effet, pour assurer la réussite d'une politique industrielle, il faut non pas «choisir les gagnants», mais «laisser partir les perdants». Étant donné l'incertitude, la réussite optimale d'une politique entraînera nécessairement des erreurs, et l'astuce n'est pas d'éviter toutes ces erreurs mais de faire en sorte qu'elles soient reconnues comme telles et permettent de supprimer progressivement le soutien. La responsabilisation et la transparence sont les dernières caractéristiques d'une «politique industrielle appropriée». Un mécanisme de transparence et de responsabilisation devrait inclure des institutions politiquement responsables, la publication des activités et la justification des dépenses.

En un mot, une politique industrielle réussie est une politique qui procure des avantages à l'ensemble de la société et non à des groupes particuliers.

Autres lectures

Pack, H. et K. Saggi (2006), «The case for industrial policy: a critical survey», World Bank Policy Research Working Paper n° 3839.

Rodrik, D. (2004), «Industrial policy for the twenty-first century», polycopié.

Rodrik, D. (2007), «Normalizing industrial policy», polycopié communiqué à la Commission sur la croissance (www.growthcommission.org)



Le rapport de la Commission Warwick sur l'avenir du régime commercial multilatéral: stratégies d'application



Président

S.E. M. Pierre Pettigrew – Ancien Ministre du commerce du Canada

Intervenants

M. Heribert Dieter – Membre associé du Centre pour l'étude de la mondialisation et de la régionalisation de l'économie, Université de Warwick

Mme Diana Tussie – FLACSO

M. Simon Evenett – Professeur, Université de Saint-Gall

Mme Ann Capling – Professeur, Université de Melbourne

Débat organisé par

Université de Warwick

Rapport rédigé par

Université de Warwick

Jeudi 25 septembre 2008 – 16h.30-18h.30



Résumé

En décembre 2007, le rapport de la Commission Warwick intitulé «The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward?» a été présenté à l'OMC. Il fait le point sur les problèmes systémiques que rencontre la gouvernance du système commercial mondial au début du XXI^e siècle en général et présente quelques recommandations concernant à la fois des réformes systémiques et des réformes de l'OMC. Le texte complet du rapport peut être téléchargé comme document PDF à l'adresse suivante: <http://www2.warwick.ac.uk/research/warwickcommission/report/>.

Depuis sa présentation, le rapport a fait l'objet d'une analyse et d'un examen approfondis lors d'une série d'ateliers qui se sont tenus par exemple à Londres, Washington D.C., Ottawa, Bruxelles, Singapour, Melbourne, Canberra, Paris, Berlin et Le Cap. Les commissaires ont aussi présenté des constatations, fondées sur leurs recommandations, au cours d'une enquête de la Chambre des Lords britannique sur la politique commerciale de l'UE. En octobre 2008, la Commission et la Confédération de l'industrie britannique ont accueilli conjointement une grande conférence réunissant des dirigeants de gouvernements et d'entreprises pour débattre de l'attitude des milieux d'affaires vis-à-vis de la réforme du régime commercial mondial.

Le but de cette séance au Forum public de l'OMC est de permettre un examen plus approfondi des recommandations figurant dans le rapport par une assistance à Genève et d'étudier de façon systématique si et de quelle manière ces recommandations peuvent être appliquées. Ce retour du rapport à Genève dix mois après sa présentation offrira l'occasion de réfléchir à ses points forts et à ses limites.

Le rapport a pour but d'examiner les problèmes à caractère systémique touchant la gouvernance du commerce mondial. Les recommandations vont dans le sens d'une réforme; les experts ont présenté des exposés dans les trois domaines essentiels du rapport:

- Établissement du programme de travail et prise de décisions à l'OMC.
- Commerce et développement, notamment la question de l'Aide pour le commerce.
- Les défis que représente pour le multilatéralisme la progression des accords préférentiels régionaux.

Les membres de la Commission ont également examiné l'évolution possible du système commercial multilatéral ainsi que les pressions qu'il a subies à la suite de la miniconférence ministérielle tenue à l'OMC en juillet 2008 et de l'aggravation de la crise du système financier mondial.

Les principales conclusions étaient que la conclusion réussie du Cycle de Doha n'était pas seulement un objectif nécessaire en soi, mais que ce serait aussi un moyen de rétablir la confiance dans l'économie mondiale; en outre, le

rapport de la Commission Warwick propose des solutions aux problèmes systémiques qui ont affecté les travaux de l'OMC et qui limitent les possibilités d'extension du système commercial multilatéral.

1. Exposés des experts

(a) Pierre Pettigrew C.P., «Le rapport de la Commission Warwick dans son contexte», Président de la Commission Warwick

M. Pierre Pettigrew a ouvert la séance en disant que la Commission Warwick avait pour principal objectif d'examiner la gouvernance du système commercial mondial et de faire des recommandations sur la façon dont on pouvait l'améliorer.

Il a dit que, tout au long des discussions, la Commission Warwick avait dit que l'architecture actuelle, fondée sur l'Organisation mondiale du commerce (OMC), devait tenir compte des aspirations et des besoins de tous les pays Membres et que le rapport contenait des recommandations qui, considérées ensemble, proposaient une façon constructive et pragmatique de faire avancer la gouvernance du commerce mondial au-delà des problèmes qui avaient entravé les négociations menées dans le cadre du Programme de Doha pour le développement (PDD). Pour la Commission, le rapport est censé être une contribution réfléchie au débat inévitable sur l'avenir du système commercial multilatéral, quelle que puisse être l'issue du PDD.

La Commission Warwick identifie plusieurs questions clés qu'elle juge importantes pour la solidité future du système commercial mondial. Selon elle, la participation des pays les moins avancés n'est pas la seule question de participation à examiner. Les délibérations de la Commission ont donc été axées spécialement sur le groupe des pays qui sont en train de devenir des acteurs importants sur la scène économique mondiale, notamment le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine. Comme le poids économique et politique de ces pays va en augmentant, il est généralement admis que le système commercial devra en tenir compte, tant sur le plan politique que sur le plan économique. L'apparition d'une économie mondiale multipolaire, dans laquelle les États-Unis, l'Union européenne et le Japon ne sont plus les seuls grands acteurs, doit donc être prise en compte pour que le système commercial reste viable. La Commission Warwick a aussi été saisie par le paradoxe qui fait qu'à un moment où une grande partie des pays en développement semble être plus favorable à l'ouverture des marchés, le soutien politique et populaire à la mondialisation est battu en brèche dans une partie des pays développés.

Selon M. Pettigrew, la Commission Warwick a identifié cinq grands défis qu'il faudra relever pour préserver le système commercial multilatéral en ce début du XXI^e siècle. Ces défis sont distincts, quoique souvent liés entre eux, et la Commission Warwick ne cherche pas à les classer par ordre de priorité. Ces défis sont les suivants:

▪ Le premier consiste à contrer l'opposition grandissante, dans les pays industrialisés, à une libéralisation multilatérale plus poussée des échanges. Cette tendance risque de limiter indûment l'ouverture réciproque des marchés et d'affaiblir un précieux instrument de coopération économique internationale.

▪ L'idée qu'un régime commercial mondial bipolaire dominé par les États-Unis et l'Europe de l'Ouest a cédé la place à un système multipolaire est maintenant bien établie. Il s'agit de faire en sorte que cette nouvelle configuration ne débouche pas à long terme sur une impasse ou, pire, un désengagement.

▪ Dans cet environnement changeant, le troisième défi est de forger un large accord entre les Membres sur les objectifs et les fonctions de l'OMC, ce qui permettra ensuite de définir effectivement les «frontières» de l'OMC.

▪ Le quatrième défi consiste à faire en sorte que les nombreux accords et procédures de l'OMC apportent des avantages à ses Membres les plus faibles. Pour cela, il faut que les Membres examinent les liens entre les règles commerciales actuelles et l'équité, la justice et le développement.

▪ Le cinquième défi a trait à la multiplication des accords commerciaux préférentiels et aux mesures qui doivent être prises pour faire en sorte que l'élan à la base de ces initiatives puisse être canalisé pour promouvoir les principes traditionnels de non-discrimination et de transparence dans le commerce international.

En conclusion, M. Pettigrew a dit que la non-conclusion des négociations dans le cadre du PDD à la récente miniconférence ministérielle soulignait la nécessité d'une réforme des mécanismes de gouvernance du commerce mondial et était l'occasion d'examiner comment aller de l'avant, en tenant compte, espérait-il, du rapport de la Commission Warwick.

(b) Heribert Dieter, «Commerce multilatéral: l'incidence de la crise financière», Commission Warwick

M. Heribert Dieter a évoqué la question des conséquences potentielles de la crise financière pour le régime commercial mondial. Il a dit que le rapport de la Commission Warwick avait été établi avant que l'ampleur de la crise actuelle ne devienne visible et qu'il tenterait d'identifier, dans son exposé, certaines des menaces qui pourraient peser sur le multilatéralisme et devenir des problèmes pour le système commercial mondial.

Pour commencer, M. Dieter a noté que dans le débat public aucune distinction n'était faite entre la dimension commerciale et la dimension financière de la mondialisation. Il a souligné qu'il y avait un risque très réel de voir la mondialisation discréditée à cause de la tourmente sur les marchés financiers. En particulier, il craignait que les décideurs ne fassent de la mondialisation un bouc émissaire et adoptent une politique

commerciale plus protectionniste. M. Dieter a noté que ce risque était particulièrement élevé aux États-Unis, où le sentiment protectionniste avait marqué en partie la campagne présidentielle. Cependant, le problème n'était en aucune façon circonscrit aux États-Unis, et d'autres pays comme la France n'étaient pas à l'abri de telles positions.

Enfin, M. Dieter a souligné que les pays risquaient de recourir davantage aux subventions pour sauver les institutions et les entreprises défaillantes. Il a dit que les subventions pouvaient fausser la concurrence en protégeant des industries inefficaces, citant, à cet égard, le cas particulier de l'industrie automobile américaine.

(c) Diana Tussie, «Commerce et développement», Commission Warwick

Mme Diana Tussie a commencé par dire que la Commission Warwick avait considéré comme un défi majeur la nécessité de faire en sorte que les nombreux accords et procédures de l'Organisation mondiale du commerce apportent des avantages à ses Membres les plus faibles et que, pour cela, il fallait que les Membres examinent les liens entre les règles commerciales actuelles et l'équité, la justice et le développement. Il est donc essentiel que la gouvernance économique mondiale concilie le commerce et le développement dans le cadre de la mondialisation. Le commerce et le développement sont étroitement liés puisque l'expansion et la libéralisation des échanges sont manifestement des conditions nécessaires, mais pas suffisantes, du développement.

Mme Tussie a dit que la Commission Warwick avait noté qu'en ce début de XXI^e siècle il était reconnu que le succès des premiers pays nouvellement industrialisés, et des suivants, était fondé sur des stratégies axées sur l'exportation et non sur le remplacement des importations. Elle a ajouté que, pour la Commission Warwick, il était maintenant largement admis que l'intégration effective dans le système commercial mondial était un élément essentiel, mais pas unique, pour accélérer la croissance et éradiquer la pauvreté dans les pays en développement.

En adoptant cette position, la Commission Warwick ne prétend pas donner une interprétation faisant autorité de la nature précise et de la causalité des interactions entre le commerce, la croissance et le développement, car les complexités de ces liens font depuis longtemps l'objet d'un débat théorique. L'objectif modeste de la Commission est plutôt de proposer des idées pratiques sur la façon d'aborder la question du commerce et du développement en tant que question de politique générale, notamment parce qu'elle concernait le rôle des règles et engagements commerciaux internationaux dans la promotion du développement et le rôle de l'Aide pour le commerce dans le renforcement des capacités liées au commerce.

Comme l'a noté la Commission Warwick, les pays en développement qui ont opté plus tard pour une stratégie axée sur l'exportation, notamment en Asie de l'Est et du Sud, s'en sont mieux sortis que ceux qui ne l'ont pas fait. Cela dit, la libéralisation du commerce n'a pas entraîné un développement



économique notable pour tous, en particulier pour de nombreux pays africains. Entre 1965 et 2004, le PIB par habitant en Afrique subsaharienne est passé de 17,1 pour cent de la moyenne mondiale à 9,7 pour cent. Bien qu'un certain degré de libéralisation commerciale dans quelques-uns de ces pays ait coïncidé avec une baisse du niveau de vie, le commerce international n'est généralement pas considéré comme la principale cause du faible développement des pays les plus pauvres. La solidité et la qualité des institutions, la stabilité politique, des marchés intérieurs fonctionnant bien, une infrastructure matérielle et économique adéquate et des politiques nationales appropriées sont également jugés indispensables pour assurer une croissance et un développement soutenus.

Poursuivant son analyse, la Commission Warwick a noté que les règles et procédures de l'OMC affectaient les intérêts des pays en développement d'au moins trois façons. Premièrement, le choix même du programme des cycles de négociations commerciales peut influencer sur les perspectives de développement des Membres plus faibles de l'OMC. La place importante accordée à la réforme des politiques agricoles nationales dans le cadre du Programme de Doha pour le développement (PDD) témoigne, par exemple, de la forte conviction de nombreux gouvernements de pays en développement et d'autres pays que les subventions accordées aux agriculteurs dans certains pays industrialisés freinent le développement de l'économie rurale dans les pays pauvres. Deuxièmement, les principes qui guident les négociations à l'OMC auront des répercussions sur le développement. L'accent mis, dans le PDD, sur une réciprocité moins que totale en faveur des pays en développement est un exemple de ces principes.

Troisièmement, la façon dont les obligations contractées dans le cadre de l'OMC sont mises en œuvre a également une incidence sur les pays en développement, et de nombreuses préoccupations ont été exprimées, après la fin du Cycle d'Uruguay, au sujet du coût potentiel des mesures adoptées pour respecter les nombreux engagements pris au cours des négociations. Il y a cependant des exemples importants qui montrent que les règles et les initiatives de l'OMC ont fait avancer la cause du développement. La décision sur l'accès aux médicaments adoptée lors de la Conférence ministérielle de l'OMC de 2001 a été largement considérée comme favorable au développement. Il ne faudrait pas oublier que l'une des obligations fondamentales des Membres de l'OMC – le traitement NPF – amoindrit considérablement la capacité des pays puissants de profiter des pays plus faibles dans l'application des politiques commerciales.

La Commission Warwick est d'avis, selon Mme Tussie, que le défi au XXI^e siècle est non pas de protéger les pays en développement les plus pauvres contre le commerce, mais de leur permettre de participer à la division internationale du travail dans de meilleures conditions d'égalité et de réussite, mais une action doit être entreprise pour déterminer quelles règles et procédures permettraient à ces pays de tirer le maximum d'avantages d'une libéralisation du commerce. Sans nier les

vertus d'un commerce plus ouvert et plus libre, nombre de pays en développement estiment actuellement que certaines règles de l'OMC ne favorisent pas leur développement. D'aucuns prétendent que le système actuel est fondé davantage sur des hypothèses de réciprocité fondées plus sur la théorie des biens de club que sur celle des biens publics basée sur l'absence de rivalité, la non-exclusion et la disponibilité pour tous. Un observateur a parfaitement saisi le dilemme consistant à considérer le système commercial international comme un bien public mondial et le PDD comme un «cycle du développement».

Pour dépasser cette dichotomie, la Commission Warwick recommande de suivre une approche plus diversifiée comportant les trois éléments suivants, qui peuvent être très prometteurs:

- i) des initiatives fondées sur la masse critique (pour faciliter la fourniture de biens de club);
- ii) un ensemble plus vaste de dispositions relatives au traitement spécial et différencié (TSD) en faveur des pays en développement; et,
- iii) un engagement ferme en faveur de mesures d'Aide pour le commerce qui allègent le poids de la mise en œuvre pour les Membres plus faibles de l'OMC.

Mme Tussie a indiqué que le premier élément de cette approche serait examiné par M. Capling, et qu'elle se concentrerait sur les deuxième et troisième éléments.

Mme Tussie a dit que la Commission Warwick reconnaissait que la relation entre le commerce et le développement était très controversée et, comme son rapport l'affirmait, faisait intervenir diverses considérations économiques et politiques importantes. L'importance du commerce pour le développement est universellement reconnue, mais les possibilités offertes par la libéralisation des échanges ne procurent pas toujours des avantages à tous les pays. Ceux qui souffrent d'une infrastructure inadéquate, d'une bureaucratie inefficace, d'un régime juridique immature et d'une instabilité macro-économique n'augmenteront pas leurs exportations à mesure que s'élargira leur accès aux marchés étrangers.

Le système commercial multilatéral doit offrir aux pays en développement un soutien substantiel non seulement pour les aider à mettre en place les éléments essentiels de leurs stratégies de développement, en particulier la libéralisation des échanges, mais aussi pour les convaincre de l'utilité et de la légitimité de l'OMC. Cela est à la base des discussions sur l'Aide pour le commerce. C'est peut-être un cliché, mais l'OMC doit encore donner un plus grand rôle aux pays en développement en tant que parties prenantes dans l'institution, tout en maintenant l'engagement du reste des Membres. Dans ce chapitre, nous avons suggéré des approches plus nuancées et pertinentes du TSD, ainsi qu'un argument de principe – et non purement pratique – concernant la façon dont ce processus peut progresser, à savoir en insistant sur



le rôle clé de l'OMC dans le développement et l'octroi de l'Aide pour le commerce. Celle-ci a un but qui reste valable hors du contexte des négociations du Cycle de Doha et elle devrait donc continuer à se déployer malgré l'impasse des négociations, conformément aux recommandations du groupe de travail de l'OMC chargé de la question.

Pour conclure, Mme Tussie a fait valoir que le débat à l'OMC sur les dispositions concernant le TSD avait été très polémique et excessivement politisé, et la nécessité d'une analyse de fond avait souvent été négligée. D'après leurs détracteurs, les dispositions TSD ne tiennent pas compte des conditions diverses des pays en développement, elles ne répondent pas aux besoins réels en matière de développement et elles s'appuient trop sur les engagements d'effort maximal, qui restent souvent lettre morte. S'agissant du TSD, la Commission Warwick recommande de redoubler d'efforts pour concevoir des dispositions claires et concrètes fondées sur une analyse solide des besoins en matière de développement et tenant compte du fait qu'il fallait répondre aux besoins différents des pays en développement par des mesures différenciées. La Commission salue l'approche adoptée dans le mandat de négociation du Cycle de Doha concernant la facilitation des échanges, d'après lequel la fourniture d'une assistance technique et de ressources pour appliquer de nouvelles disciplines commerciales est liée à la capacité de les mettre en œuvre. La Commission estime aussi que les aspects systémiques de cette question devraient être abordés dans le travail de réflexion proposé.

L'intervenante a signalé en outre que la Commission Warwick avait noté qu'il était important d'assurer aux pays en développement plus de possibilités de tirer parti des échanges en améliorant l'infrastructure matérielle et le capital humain, en modernisant et en simplifiant les procédures administratives, et en renforçant les régimes liés au commerce comme ceux qui traitaient des normes de produits. La Commission se félicite de l'initiative Aide pour le commerce et recommande de définir clairement les responsabilités respectives de l'OMC, des pays donateurs, des pays bénéficiaires potentiels et des autres organisations internationales participant à cette initiative. Si l'on n'y parvient pas, cela réduira l'efficacité de l'Aide pour le commerce et augmentera le risque de voir l'OMC blâmée, à tort, pour les défaillances des autres. Ainsi, chaque partie devrait être tenue pour responsable de sa contribution à l'initiative, qui devrait être distincte des négociations commerciales.

(d) Simon Evenett, Professeur, «Le problème du préférentialisme,» Commission Warwick

Tout d'abord, M. Simon Evenett a mis en évidence le problème que pose la prolifération des accords commerciaux préférentiels et a demandé quelles mesures pourraient être prises pour faire en sorte que l'élan considérable à la base de ces initiatives soit canalisé pour promouvoir les principes traditionnels de non-discrimination et de transparence dans le commerce international.

L'intervenant a indiqué que la Commission Warwick reconnaissait l'importance du système commercial multilatéral

et le rôle central de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans le système. Mais elle reconnaissait aussi que la gouvernance commerciale et la libéralisation du commerce sont plus qu'une simple entreprise multilatérale. Au cours des deux dernières décennies, les échanges ont été considérablement libéralisés hors du cadre multilatéral, la plupart des réductions tarifaires résultant d'une libéralisation unilatérale. Pour certains théoriciens du commerce mondial, le recours croissant aux accords préférentiels bilatéraux et régionaux est simplement un choix malavisé qui sape le multilatéralisme et qui devrait être évité. Pourtant, la gouvernance et la libéralisation du commerce ne sont pas aussi simples que cela. Les accords commerciaux préférentiels (ACPr) ne doivent en aucun cas aller à l'encontre d'un programme commercial multilatéral de plus large portée. En outre, ces accords et l'activité régionale dans d'autres domaines de la politique économique comme les relations monétaires sont de plus en plus une réalité incontournable dans les relations économiques internationales et ils ne disparaîtront tout simplement pas.

M. Evenett a noté que les commentateurs favorables aux ACPr en tant qu'instrument de coopération internationale reconnaissent leur inconvénient d'un point de vue multilatéral plus global. Il a dit que la Commission Warwick cherchait à minimiser les divergences entre le régionalisme et les relations commerciales non discriminatoires dont l'OMC était l'inspiratrice, et il a souligné que les règles de l'OMC concernant les zones de libre-échange et les unions douanières n'avaient manifestement pas réussi à réguler les ACPr, ce qui soulevait la question de ce qui pouvait être fait au sujet des règles. La Commission Warwick estimait que l'OMC devait réexaminer la façon dont elle traitait le régionalisme et qu'un premier pas prometteur avait été fait dans cette direction avec l'adoption récente du nouveau mécanisme pour la transparence.

M. Evenett a affirmé que l'existence de différents types d'accords commerciaux préférentiels imposait un examen plus systématique de ce qui incite des gouvernements à conclure des ACPr. Dans le passé, la libéralisation unilatérale et les accords préférentiels ont coexisté avec le développement du multilatéralisme, par exemple au cours de la première phase de régionalisme, dans les années 60. L'intervenant a ajouté que les années 80 avaient vu le lancement du Cycle d'Uruguay en 1986, et la réalisation de grandes avancées, en Europe et en Amérique du Nord, vers l'intégration et la libéralisation unilatérale. L'achèvement du Cycle d'Uruguay, en 1994, était un progrès remarquable à la fois pour le multilatéralisme et pour certaines initiatives préférentielles importantes. On pouvait donc supposer qu'il n'y avait pas lieu de voir dans les accords préférentiels une menace pour le régime multilatéral. Il y a cependant des signes qui indiquent que les accords préférentiels actuels créent un environnement différent qui menace le système commercial multilatéral.

Premièrement, les États-Unis encouragent activement la conclusion d'accords commerciaux préférentiels. Le pays qui a aidé à façonner et consolider le régime commercial non discriminatoire après la Seconde Guerre mondiale est depuis plusieurs années l'un des premiers à préconiser la mise en place



d'ACPr. Si le nombre d'ACPr conclus entre les États-Unis et d'autres pays est resté assez limité, en partie à cause des liens entre le commerce et la politique en matière de sécurité, l'action continue en faveur des accords préférentiels représente une rupture avec les politiques antérieures des États-Unis. Deuxièmement, l'Union européenne (UE) négocie aussi activement des ACPr depuis longtemps, notamment avec des pays situés sur le continent européen ou avec lesquels l'UE entretient des relations historiques étroites. Aujourd'hui, l'UE mène des négociations avec quelques-uns des pays avec lesquels elle commerce encore sur une base NPF.

Troisièmement, les pays asiatiques ont rejoint le mouvement. Bien que des pays importants d'Asie de l'Est comme le Japon, la Corée du Sud et la Chine se soient longtemps abstenus de négocier des accords préférentiels, ils prônent très activement la conclusion d'accords commerciaux préférentiels depuis le début du siècle. Quatrièmement, de nombreux ACPr ne visent pas simplement à réglementer les échanges. Les États-Unis, par exemple, utilisent un modèle d'ACPr qui a également pour effet de façonner la réglementation intérieure des pays partenaires. D'où la création de cadres réglementaires parallèles qui, du moins dans certains cas, rendent le commerce international plus difficile que sous l'égide de l'OMC. Une multitude de normes et de règlements concurrents et faisant double emploi ne facilite par le commerce international.

M. Evenett a dit que la Commission Warwick était convaincue que seule l'OMC était apte à traiter les ACPr comme un problème pour le régime commercial multilatéral appelant une action collective. La Commission ne pense pas que le régionalisme disparaîtra, ni que l'OMC est nécessairement bien placée pour réaliser tout ce que les gouvernements cherchent à faire en ce qui concerne leurs relations commerciales internationales avec d'autres pays. Toutefois, la Commission Warwick estime que l'explosion du régionalisme au cours des dernières années n'est pas optimale en termes systémiques et politiques. Les évolutions récentes risquent de saper les bases mêmes des arrangements institutionnels inclusifs, équitables et stables qui sous-tendent le commerce international. Les gouvernements ne devraient pas oublier les enseignements tirés après la guerre de l'effondrement des arrangements commerciaux largement indépendants des institutions dans la première moitié du XXe siècle. La Commission Warwick estime aussi qu'un régionalisme mal conçu a un coût qui pourrait être évité et pénalise les petits pays commerçants plus faibles. Telles sont les considérations qui sous-tendent les recommandations formulées par la Commission dans ce domaine.

Passant aux effets du régionalisme, M. Evenett a dit que l'on avait beaucoup écrit à propos de l'incidence des ACPr sur le système commercial multilatéral. La plupart des commentateurs conviennent qu'une approche multilatérale des relations commerciales est généralement préférable à la fragmentation qui caractérise actuellement les ACPr. C'est notamment le cas de ceux qui sont relativement optimistes quant aux effets défavorables du régionalisme mais aussi de

ceux qui s'inquiètent de son effet néfaste sur les relations commerciales internationales. La Commission Warwick est fermement convaincue qu'une action concertée est nécessaire pour apporter plus d'ordre et de cohérence dans l'enchevêtrement confus des ACPr dans le monde.

M. Evenett a appelé l'attention sur les avis des commentateurs qui estiment que le régionalisme impose une charge supplémentaire en détournant l'attention des négociations multilatérales. Cela peut être vrai dans deux sens. Premièrement, les gouvernements peuvent penser ou croire, pour des raisons politiques, qu'ils peuvent obtenir tout ce dont ils ont besoin en matière de politique commerciale dans le cadre d'arrangements régionaux. Cela amène à négliger les coûts et avantages relatifs, en particulier dans le temps, d'une approche régionale plutôt que multilatérale des relations commerciales. Les ressources nécessaires pour mener à bien des négociations sont le deuxième facteur par lequel les accords commerciaux régionaux (ACR) peuvent détourner l'attention de la tâche souvent plus ardue que représente la conclusion d'accords multilatéraux. Même les pays les plus grands et les mieux organisés peuvent rencontrer des difficultés lorsqu'il s'agit de négocier des accords commerciaux à ces deux niveaux différents.

Compte tenu de ces considérations, la Commission Warwick est d'avis que la multiplication très rapide des ACPr ces dernières années a inutilement accru les coûts commerciaux et a des conséquences préoccupantes pour le système commercial mondial en termes de stabilité, d'équité, de perspectives et de cohérence. La Commission recommande donc d'intensifier, dans le cadre d'une réaction concertée des gouvernements à cette situation, les efforts faits actuellement pour clarifier et améliorer les disciplines et procédures en rapport avec les dispositions de l'OMC concernant les ACR.

L'intervenant a dit en outre que la Commission Warwick recommandait que, pour exprimer leur attachement au système commercial multilatéral et leur volonté d'assurer un leadership pour maintenir et renforcer les arrangements commerciaux internationaux dans l'intérêt de tous, les grands pays industrialisés s'abstiennent de conclure des ACPr entre eux. La Commission Warwick estime aussi que les grands pays en développement détenant des parts importantes du commerce mondial devraient en faire autant.

Enfin, M. Evenett a dit que la Commission Warwick recommandait aux Membres de l'OMC de renforcer et de pérenniser le mécanisme pour la transparence récemment établi pour l'examen des ACR. La Commission estime que cette initiative contribuerait grandement au processus de réflexion qui est nécessaire d'urgence, indépendamment des négociations, pour examiner comment gérer la relation entre les accords multilatéraux et les ACR. À cet égard, la Commission Warwick recommande d'envisager la mise en place d'un mécanisme qui faciliterait la surveillance collective des accords commerciaux régionaux et d'établir un code des meilleures pratiques.

(e) Capling, Professeur, «Établissement du programme de travail et prise de décisions à l'OMC», Commission Warwick

Mme Capling a d'abord fait référence au chapitre du rapport de la Commission Warwick qui examinait les défis posés par la détermination des limites, l'établissement du programme de travail et la prise de décisions à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Elle a souligné la valeur du système de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)/de l'OMC, en particulier le fait qu'il offrait, de façon unique, des règles commerciales multilatérales. Toutefois, depuis la fin du Cycle d'Uruguay, il est manifestement difficile d'inscrire au programme de travail les propositions concernant de nouvelles négociations sur les règles, comme on l'a vu aux réunions ministérielles de l'OMC tenues en 1996, 1998, 1999 et 2003. Même le programme «quelque chose pour chacun» du Cycle de Doha de 2001 a été ultérieurement condensé en quelques questions en 2004.

Les difficultés rencontrées récemment dans la prise de décisions à l'OMC ont de nombreuses explications: absence de leadership de la part des grandes puissances; conflits d'intérêts et de valeurs dus à la plus grande diversité des Membres; problème posé par le plus grand nombre de Membres, qui rend plus difficile d'identifier des intérêts communs et accroît le coût de l'organisation; et plus généralement, existence d'un climat de défiance au sein de l'OMC. Le problème avec ces analyses est qu'elles s'accompagnent rarement de propositions prospectives pour surmonter ces difficultés.

Mme Capling a dit que la Commission Warwick souhaitait particulièrement examiner comment repenser les méthodes de prise de décisions à l'OMC. Chaque membre de la Commission avait à l'esprit la question épineuse de savoir comment faire en sorte que tous les Membres restent attachés au système commercial multilatéral tout en veillant à ce que les intérêts et les droits de tous soient respectés et protégés.

La Commission Warwick a d'abord reconnu que l'OMC avait fait beaucoup d'efforts pour répondre aux critiques concernant le caractère exclusif et le manque de transparence de son processus décisionnel – problèmes hérités du GATT où seule une minorité de Membres participait véritablement aux délibérations et aux négociations. Ainsi, au cours des dix dernières années, des mesures avaient été prises pour assurer une prise de décisions participative et on avait pu observer le rôle croissant des coalitions dans le processus décisionnel.

Cependant, le rapport de la Commission Warwick affirmait que le processus de prise de décisions à l'OMC était pesant et empêchait de progresser: en particulier, la Commission estimait que les principes du consensus et de l'engagement unique étaient devenus un obstacle à l'élaboration d'un programme. Avant de développer ce point, il est important de clarifier la notion d'engagement unique, qui a deux sens différents.

Premièrement, dans les cycles de négociations commerciales multilatérales, l'engagement unique signifie que rien n'est

convenu tant que tout n'est pas convenu et que les résultats constituent un seul ensemble – principe appliqué dans le cadre du Cycle d'Uruguay et maintenant dans le cadre du Cycle de Doha. Le deuxième sens concerne les obligations plutôt que le processus, et c'est l'obligation pour tous les Membres de souscrire à tous les éléments de l'ensemble négocié, sans pouvoir choisir de participer ou de ne pas participer. Cette seconde interprétation de l'engagement unique est apparue à la fin du Cycle d'Uruguay, et elle impliquait un ensemble considérable et controversé d'obligations nouvelles pour nombre de pays en développement.

La Commission Warwick a relevé que l'exigence d'un consensus était importante pour faire en sorte que l'on ne poursuive pas les discussions lorsqu'un groupe de pays pensait réellement qu'un résultat n'était pas souhaitable ou n'était pas dans leur intérêt. Cependant, le consensus pose problème s'il permet à un Membre ou à un petit groupe de Membres de bloquer les progrès sur une question, simplement pour empêcher d'aller de l'avant.

Le rapport indiquait aussi que l'engagement unique, qui était apparu tardivement au cours du Cycle d'Uruguay et qui imposait des obligations à tous les Membres comme condition de leur accession à l'OMC, avait renforcé l'opposition de nombreux pays à l'incorporation de nouvelles questions dans le programme de travail de l'OMC, quelle que soit leur valeur intrinsèque.

Réfléchissant à la façon d'aborder ces problèmes, la Commission Warwick s'est penchée sur l'idée d'introduire un système de vote analogue à ceux qui existent dans d'autres organisations internationales. Mais elle a rejeté cette idée pour diverses raisons, notamment parce que les Membres de l'OMC ne l'avaient pas accueillie avec enthousiasme dans le passé.

Finalement, la Commission Warwick a élaboré une proposition à partir des pratiques antérieures du GATT et non de celles des autres organisations internationales. Cette approche moins radicale prévoit le rétablissement de la flexibilité qui caractérisait la prise de décisions avant le Cycle d'Uruguay, sous la forme d'un processus décisionnel fondé sur la masse critique, qui permettrait à des groupes de Membres de lancer de nouvelles idées, de proposer, promouvoir et développer des initiatives, et de négocier de nouvelles règles.

Mme Capling a ensuite abordé la question essentielle, qui était de savoir à quoi un accord fondé sur la masse critique ressemblerait et comment il pourrait être utilisé. La proposition de rétablir une géométrie variable dans le système commercial multilatéral existe depuis quelques années déjà. Plusieurs auteurs ont proposé des critères pour déterminer à quel moment et pour quelle raison une question particulière devrait faire l'objet d'une négociation fondée sur la masse critique à l'OMC, et pour savoir comment protéger les intérêts et les droits de tous les Membres de l'OMC, et pas seulement des Membres formant la masse critique.

Sur la base de ces travaux, le rapport de la Commission Warwick proposait un ensemble complet de critères pour la prise



de décisions fondée sur une masse critique, et recommandait que les décisions prises de cette manière démontrent:

1. qu'elles étaient nécessaires pour protéger l'acquis ou, lorsque les règles s'appliquaient à de nouveaux domaines de réglementation, qu'elles apportaient une amélioration au sens de Pareto; cela cadrait avec le Rapport sur le commerce mondial de l'OMC où il était dit que la notion de «rapport avec le commerce» d'un domaine particulier était trop ambiguë pour servir de base à la décision d'inclure une question particulière dans le programme de l'OMC, et que des critères plus spécifiques étaient nécessaires pour éclairer cette décision; et,
2. qu'aucune autre instance internationale n'offrait un meilleur cadre pour poursuivre la coopération dans le domaine en question.

S'agissant du souci de protéger les intérêts de tous les Membres, la Commission Warwick, reprenant de nouveau les suggestions faites par d'autres, y compris dans le Rapport sur le commerce mondial, a recommandé:

- que les droits acquis dans le cadre d'un accord fondé sur la masse critique soient étendus à tous les Membres de l'OMC selon le principe de la nation la plus favorisée;
- que les Membres examinent les effets de répartition de la coopération dans de nouveaux domaines de réglementation et étudient les moyens de remédier à d'éventuelles conséquences défavorables;
- que les Membres de l'OMC apportent le soutien nécessaire aux pays en développement qui souhaitent participer à un accord fondé sur la masse critique; et,
- que tous les Membres aient à l'avenir le droit d'accéder à des conditions qui ne soient pas plus contraignantes que celles appliquées aux signataires.

Ces recommandations ont pour but d'établir un meilleur équilibre entre les objectifs d'inclusion et d'efficacité de la prise de décisions à l'OMC. Elles sont nécessairement exigeantes, en grande partie pour tenter de répondre à certaines critiques de la notion de masse critique, à la fois sur le principe et en pratique.

En conclusion, Mme Capling a dit que la notion de masse critique n'excluait pas forcément la prise de décisions par consensus, mais assouplissait la notion d'engagement unique qui oblige tous les Membres à accepter les obligations énoncées dans les nouveaux accords. Le consensus pourrait être préservé au moyen d'une prescription exigeant qu'une décision de négocier ou d'adopter des résultats sur la base de la masse critique soit acceptée par tous les Membres. Cela pourrait ne pas être nécessaire s'il y avait des prescriptions contraignantes concernant la forme et le fond des négociations

fondés sur la masse critique, visant à protéger les intérêts des non-participants.

Les institutions sont notoirement tributaires des parcours; il est très difficile de modifier leur but ou leurs visées. De fait, la proposition relative à la masse critique a reçu un accueil mitigé lors de la discussion du rapport de la Commission Warwick avec des décideurs d'Amérique du Nord, d'Europe, d'Asie de l'Est et d'Australie. Toutefois, il y a des précédents concernant la prise de décisions fondée sur la masse critique dans le système du GATT/de l'OMC; il est donc utile de se pencher sur le passé pour réfléchir à la voie à suivre. Il se peut aussi que l'idée ait fait son chemin. Au début de la semaine, un vaste examen de la politique commerciale de l'Australie, entrepris à l'initiative du gouvernement, a recommandé que l'Australie inclue des travaux sur la notion de masse critique dans son programme de travail postérieur au Cycle de Doha.

2. Questions et observations de l'assistance

Le débat a porté sur les questions à clarifier dans les domaines suivants:

- a. Traitement spécial et différencié: un délégué a expressément fait sienne la préoccupation de la Commission Warwick concernant la nature "identique pour tous" des mesures TSD et a dit qu'il existait un problème de ce genre dans les présentes négociations. Les participants qui ont posé des questions ont relevé qu'à cet égard l'un des grands obstacles au progrès était les grands pays en développement eux-mêmes, par exemple l'Inde et la Chine.
- b. Un intervenant a indiqué que les principales préoccupations ayant trait à la mise en œuvre des règles de l'OMC avaient été exprimées par les pays occidentaux et que c'était un problème particulier à surmonter.
- c. Il a été demandé aux participants de donner une évaluation de l'accueil fait au rapport lors des diverses manifestations organisées par la Commission Warwick en vue de sa diffusion. Il a été répondu que le rapport avait fait l'objet d'appréciations constructives et qu'il avait été bien reçu pour son pragmatisme. Les participants ont indiqué que des éléments importants du rapport avaient été pris en compte dans le récent examen de la politique commerciale effectué par l'Australie, à l'occasion duquel certaines des recommandations de la Commission Warwick avaient aussi été adoptées.

3. Conclusions et voie à suivre

Les objectifs de la séance ont été atteints, mais, vu la nature de la séance, aucune autre action n'était requise.

N.

La politique commerciale au service d'une bonne gouvernance environnementale: considérations juridiques et économiques liées à la mise en œuvre de politiques environnementales fondées sur le marché



Modérateur

M. Mark Halle – Directeur, Programme Commerce et environnement, Institut international du développement durable (IIDD)

Intervenants

M. Jason Potts – Directeur, Marchés durables et commerce responsable (SMART), IIDD

Mme Carolyn Fischer – Chargée de recherche, Resources for the Future

M. Mark Sanctuary – Directeur de programme, Entwined Consortium, IVL

Débat organisé par

Consortium de recherche ENTWINED

Rapport rédigé par

Consortium de recherche ENTWINED

Judi 25 septembre 2008 – 16h.30-18h.30



Résumé

De nos jours, certains des problèmes environnementaux les plus importants ont une dimension planétaire dans la mesure où les pays qui en subissent les conséquences ne sont pas ceux qui sont à l'origine de la pollution ou des pressions économiques conduisant à l'exploitation non durable des ressources. Les changements climatiques mondiaux en sont l'exemple le plus évident et le plus préoccupant.

La croissance du commerce – et le développement des relations économiques internationales qui en découle – crée à la fois des possibilités et des difficultés importantes pour faire face aux problèmes environnementaux mondiaux. Le commerce est l'un des moteurs de la croissance économique, entraînant, d'une part, une amélioration des niveaux de vie et, de l'autre, une augmentation des émissions, notamment dans les pays à revenu intermédiaire en plein essor comme la Chine, l'Inde et le Brésil, sans parler de la plupart des pays développés. Les marchés mondiaux créent aussi des difficultés pour les pays qui ont la volonté et la capacité de s'attaquer aux problèmes environnementaux, car rares sont ceux qui s'efforceront d'alléger leur empreinte écologique quand la main invisible amène les autres à l'accroître.

Parmi les divers instruments dont disposent les responsables politiques, ceux qui font appel aux mécanismes du marché, comme les taxes sur les émissions, les systèmes d'échange de quotas d'émission et les politiques fiscales différenciées, sont généralement les plus efficaces sur le plan économique et politique pour atteindre des objectifs environnementaux. En montrant que la pollution a un coût, ils mobilisent les forces du marché pour trouver le meilleur moyen de réduire les émissions, du moins à l'intérieur de la juridiction de réglementation. Mais comme ils incitent à réduire la pollution tout en obligeant les pollueurs à payer pour leurs émissions à la marge, ces instruments peuvent avoir des conséquences plus importantes pour la concurrence internationale que les réglementations traditionnellement moins efficaces. Lorsque le déplacement de la production hors de la juridiction compromet aussi l'objectif de réduction d'un polluant mondial, le souci d'efficacité économique plaide en faveur de mesures compensatoires. Néanmoins, il est légitime de se demander si, et dans quelles circonstances, des mesures liées au commerce sont la réponse la plus efficace sur le plan économique ou politique, et celle qui a le plus de chances de résister à une procédure juridique dans le cadre de l'OMC.

Les participants examineront l'interaction entre les politiques environnementales fondées sur le marché, le commerce international et le droit commercial international. Puisque c'est dans l'élaboration des politiques en matière de changement climatique que cette interaction est la plus évidente, la discussion s'appuiera sur des exemples concernant la gestion des émissions de gaz à effet de serre aux États-Unis et en Chine, y compris le recours proposé à des ajustements à la frontière. Les intervenants présenteront différentes perspectives de la conception des instruments économiques, de l'interprétation juridique, du contexte des

pays en développement et de la gouvernance mondiale. Un large débat sur les questions et autres applications sera encouragé.

1. Exposés des experts

(a) Jason Potts, Programme Marchés durables et commerce responsable (SMART), IISD

Une politique environnementale fondée sur le marché: assurer la compatibilité avec les règles de l'OMC

Cet exposé porte sur les politiques fondées sur le marché et leur compatibilité avec les règles de l'OMC au regard du GATT de 1994. Ces politiques sont définies comme des politiques qui tirent parti des forces du marché pour modifier le comportement des citoyens et des agents économiques afin d'améliorer les performances environnementales. Leur raison d'être est qu'elles sont efficaces sur le plan économique, dynamique et politique. Il y a trois catégories de politiques fondées sur le marché: celles qui sont fondées sur les prix (influence directe sur les prix), celles qui sont fondées sur les droits (création de nouveaux marchés grâce à la définition de nouveaux droits de propriété) et celles qui sont fondées sur les frictions du marché (faire en sorte que le marché tienne davantage compte des problèmes environnementaux). Ces politiques fondées sur le marché peuvent s'appliquer aux entreprises ou aux produits, ce qui est important du point de vue de la compatibilité avec les règles de l'OMC, car les produits sont échangés, mais pas les entreprises. Les politiques fondées sur les entreprises (visant à encourager les entreprises à réduire les émissions) peuvent avoir une incidence négative sur la compétitivité au niveau national, tandis que les politiques fondées sur les produits peuvent agir sur la capacité des importateurs et des exportateurs d'importer et d'exporter. Les politiques fondées sur les produits sont importantes pour la politique de l'OMC en raison de leur effet sur les méthodes de transformation et de production.

Lorsque l'on examine les obligations fondamentales du GATT de 1994, la convergence des politiques fondées sur le marché et des règles de l'OMC saute aux yeux. L'article XI, par exemple, prohibe les restrictions quantitatives à l'entrée sur le marché; si certaines politiques environnementales, comme celles qui fixent des objectifs pour l'intensité des émissions, peuvent entrer en conflit avec la disposition susmentionnée, les politiques fondées sur le marché sont généralement conformes à l'Accord car il n'y a pas de restrictions et les acteurs peuvent continuer à intervenir sur le marché. Les articles Ier et III traitent de l'égalité de traitement des produits similaires, mais tous deux autorisent la différenciation des produits sur la base de caractéristiques non liées aux produits. La décision rendue par l'Organe d'appel dans l'affaire Amiante a mis en évidence l'importance du «rapport de concurrence» dans la détermination de la similarité d'un produit, donnant à entendre qu'il était possible que des produits identiques du point de vue physique utilisés sur différents marchés (écolabels, par

exemple) soient néanmoins considérés comme «non similaires» en raison de leurs caractéristiques concurrentielles particulières. Par contre, l'article XX dispose qu'une intervention peut être acceptable si elle est nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, ou à la conservation des ressources naturelles. Toutefois, les applications de l'article XX doivent être compatibles avec le texte introductif qui prescrit qu'une telle intervention ait lieu d'une manière qui ne soit ni injustifiée ni discriminatoire. Dans les décisions relatives à l'affaire *Crevettes-Tortues*, l'accent est mis sur l'aptitude des pays qui appliquent des mesures environnementales à prévoir des moyens objectifs de veiller à ce que les producteurs soient traités de manière similaire dans des conditions similaires. Les politiques fondées sur le marché peuvent jouer un rôle important dans le respect de ces prescriptions lorsqu'elles sont liées à des systèmes de contrôle de la chaîne d'approvisionnement et à l'application de méthodes d'évaluation fondées sur des données scientifiques.

En conclusion, les politiques fondées sur le marché peuvent être compatibles avec les règles de l'OMC. On peut maximiser la possibilité d'obtenir ce résultat en évitant les restrictions quantitatives, en limitant l'effet extraterritorial aux cas où il existe un «lien» direct avec l'incidence sur le pays qui applique une telle politique, en s'appuyant sur les distinctions existantes fondées sur le marché (écolabels) et sur les normes internationales et les autres processus participatifs, en se fondant sur des preuves scientifiques et en faisant en sorte que les mécanismes s'accompagnent de systèmes de surveillance efficaces, précis et équitables. Enfin, il est important de noter que la compatibilité des politiques fondées sur le marché avec les règles de l'OMC ne garantit pas leur durabilité. Dans la mesure où elles ont un caractère unilatéral, elles peuvent renforcer les inégalités existant sur les marchés internationaux en offrant un avantage compétitif aux acteurs des pays développés. Pour éviter cela, il faut veiller très attentivement à ce que les mécanismes fondés sur le marché soient conçus avec la participation active des acteurs des pays en développement.

(b) Carolyn Fischer, *Resources for the Future*

Les politiques environnementales fondées sur le marché dans un contexte mondial

Cet exposé analyse le rôle des politiques environnementales fondées sur le marché pour résoudre les problèmes environnementaux mondiaux. Mme Fischer définit ces politiques comme étant des instruments financiers ou liés aux prix qui indiquent la valeur d'un comportement favorable à l'environnement. Bien que ces politiques puissent revêtir diverses formes (par exemple, taxes sur les émissions, échange de quotas d'émission, normes de performance négociables, normes de portefeuille négociables), ce qui importe, c'est que toutes aient la même valeur pour tous les acteurs économiques. Les avantages des politiques environnementales fondées sur le marché sont analogues à ceux du commerce: rentabilité, répartition efficace de ressources rares, signaux de prix cohérents et incitations en matière de bénéfices (qui encouragent aussi l'innovation). Les problèmes soulevés par ces politiques sont

analogues à ceux du commerce: elles n'améliorent pas toujours le bien-être; il y a des informations dissimulées; les droits de propriétés sont mal définis; les marchés exclus n'en profitent pas et la couverture est incomplète.

Les politiques fondées sur le marché ont plus d'incidence sur les prix des produits que la réglementation, mais elles sont généralement plus efficaces. Le coût marginal des émissions imposé par la politique augmente le prix des produits, ce qui peut se traduire par un manque de compétitivité, un déplacement de la production vers les pays non concernés par une telle politique ou des transferts d'émissions. En pareil cas, une autre politique doit être adoptée afin de limiter les transferts d'émissions, par exemple des ajustements à la frontière pour les importations, des mesures de compensation à la frontière pour les exportations, une combinaison des deux (couverture totale) ou une remise à la production (qui pourrait réduire les coûts et encourager la production). Chaque option pose problème dans le cadre du droit commercial de l'OMC car les ajustements à l'importation sont discriminatoires et les compensations et remises à l'exportation peuvent être considérées comme des subventions. La question de la coopération politique et celle de savoir qui doit intervenir dans la mise en œuvre de ces politiques se pose également. Il est important de noter qu'aucune d'entre elles ne permet forcément de réduire les émissions planétaires car ces dernières passent simplement d'un pays à un autre. De même, la politique qui pourrait être la meilleure pour un secteur sensible au commerce peut ne pas l'être pour un autre.

Globalement, nous pouvons conclure que les politiques d'ajustement à la frontière sont des plus efficaces pour réduire les transferts d'émissions, mais elles sont limitées aux pratiques nationales, les remises accordées à l'intérieur d'un pays étant plus efficaces (bien que défavorables aux secteurs de l'énergie). La plupart des politiques traditionnelles fondées sur le marché sont utiles car elles permettent aux pays de mener une action unilatérale, mais elles sont généralement aussi limitées en termes de réductions nettes obtenues à l'échelle mondiale. Il est important de noter que moins les politiques sont efficaces pour réduire les émissions, plus elles exercent de pression sur le coût de la politique fondée sur le marché dans un pays. Cela dit, la coopération internationale est essentielle pour la réduction des émissions planétaires, même dans le contexte d'un régime fondé sur le marché (par exemple, les pays ne peuvent pas recourir à des instruments fondés sur le marché pour aller sensiblement «au-delà» du consensus mondial).

(c) Mark Sanctuary, *ENTWINED*

Mécanismes fondés sur le marché dans le cadre de la politique climatique et énergétique de la Chine

Cet exposé porte principalement sur les mécanismes fondés sur le marché que la Chine applique dans le domaine du climat et de l'énergie, ainsi que sur les liens entre les mécanismes environnementaux fondés sur le marché et le commerce. La Chine a mis en œuvre un programme national visant les changements climatiques dont le but est d'accélérer la mise en place d'un ensemble d'énergies favorables au climat,



de renforcer les capacités scientifiques et technologiques, et de favoriser les mécanismes fondés sur le marché pour assurer une production et une utilisation plus efficaces de l'énergie. La Chine a institué un grand nombre de nouveaux règlements au cours de ces deux dernières années, certains étant fondés sur le marché et d'autres étant plus centralisés. La loi chinoise sur les énergies renouvelables comporte un certain nombre de mécanismes fondés sur le marché et de mécanismes commerciaux (par exemple, réduction des taxes à l'importation); le mécanisme pour un développement propre est un élément important car la Chine contribue pour 35 pour cent à la réduction des émissions mondiales et les projets au titre de ce mécanisme rapportent 13 milliards de dollars. Le gouvernement chinois taxe les certificats de réduction des émissions en fonction du type de projet – taxes élevées pour les projets non privilégiés et taxes faibles pour les projets privilégiés. La Chine applique un prix plancher implicite pour les crédits au titre des réductions d'émissions certifiées, ainsi que des restrictions à la participation étrangère. Pour promouvoir les énergies renouvelables, des tarifs réduits sont appliqués aux composants énergétiques renouvelables. Du côté de l'offre de projets relatifs au mécanisme pour un développement propre, le rôle des petits acteurs diminue au profit des projets d'État. Du côté de la demande (principalement de l'UE), de nombreux acteurs importants entrent en scène et influenceront sur les types de projets, le transfert de technologie, la concurrence et les prix. Le gouvernement chinois investit des fonds considérables pour favoriser le mécanisme pour un développement propre et autorise le secteur privé à s'implanter sur le marché.

Les acteurs du mécanisme pour un développement propre sont confrontés à plusieurs défis; le secteur public doit équilibrer les intérêts nationaux et les intérêts étrangers, l'intervention publique et les mécanismes commerciaux, les priorités nationales et la coopération internationale en matière de climat. Par ailleurs, le secteur privé est exposé à des obstacles réglementaires et il est relativement peu enclin à investir, étant donné les risques existants. Les objectifs du mécanisme sont de réduire les émissions, de promouvoir le développement durable et de soutenir le transfert de technologie; le gouvernement chinois s'intéresse bien plus à ce dernier aspect qu'aux flux financiers. Le problème est que le transfert de technologie est limité à certains types de projets et qu'il est moins prioritaire pour le secteur privé. De plus, en Chine, les mécanismes de marché ne peuvent pas fonctionner lorsque le marché ne fonctionne pas et, par conséquent, cette politique ne peut pas remplacer d'autres initiatives en matière de développement.

Néanmoins, le commerce est un élément clé des objectifs de la Chine en matière de climat et d'énergie, et le recours par la Chine à des mécanismes fondés sur le marché a mobilisé des ressources privées considérables. La vente à l'Europe de certificats de réduction des émissions a donné une vigoureuse impulsion aux projets axés sur l'utilisation efficace de l'énergie et a augmenté le taux de rendement interne. Malgré leur efficacité, les mécanismes fondés sur le marché ne répondent pas toujours aux préoccupations en matière de répartition, d'où la nécessité d'un équilibre entre la carotte et le bâton.

En conclusion, la Chine prend au sérieux la question des changements climatiques, et les instruments fondés sur le marché sont une partie importante de l'équation. Toutefois, le fonctionnement des mécanismes fondés sur le marché en Chine pose des problèmes deux fois plus complexes en raison de la jeunesse du marché chinois et de la nécessité d'une approche forte et cohérente au niveau mondial. Si une attention particulière n'est pas accordée d'abord à ces deux obstacles, les mécanismes chinois ont peu de chances d'être efficaces.

2. Questions et observations de l'assistance

Les questions suivantes ont été soulevées par les participants:

- Pourquoi dites-vous que la Chine est ouverte à la libéralisation du commerce des biens environnementaux? Ce n'est pas la position qui a été exprimée dans le cadre du Cycle de Doha.
- J'ai récemment lu que la Chine vendait un grand nombre de ses entreprises d'État, y compris dans le secteur des télécommunications – quelle en sera la conséquence sur le mécanisme pour un développement propre dans les prochaines années?
- Comment pouvons-nous traiter le lien entre les règles commerciales et les négociations environnementales? Sans un accord selon lequel l'environnement et le commerce ont la même valeur (c'est-à-dire qu'il n'y a aucune hiérarchie entre eux), comment conviendrons-nous des directives?
- Justification économique de la législation en matière d'émissions des différents pays: est-il moins onéreux pour le pays qui a mis en œuvre la mesure de surveiller ses propres émissions, ainsi que celles de ses partenaires commerciaux?
- Concernant l'article 30.11, le meilleur résultat est l'absence de résultat parce qu'il est difficile d'imaginer un résultat qui ne décourage pas les pays d'adhérer à des accords environnementaux multilatéraux (AEM), qui sont des régimes environnementaux légitimes.
- Je voudrais en apprendre davantage sur l'approche fondée sur les meilleures pratiques et celle de la carotte et du bâton.
- S'agissant de l'approche fondée sur les meilleures pratiques, dans quelle mesure élaborons-nous actuellement de nouvelles règles?
- Serait-il judicieux pour l'OMC de définir une règle visant à appliquer un niveau maximal d'émissions à l'exportation de produits?



3. Conclusions et voie à suivre

Nous devons déterminer quel type de système nous voulons instaurer (ce qui pose un problème de chronologie). Les solutions ne sont pas aussi simples qu'on le pensait auparavant. Le meilleur résultat pour l'OMC est un cadre propre avec une approche multilatérale.



Libéralisation du commerce et pauvreté: défis politiques pour l'Amérique latine



Modérateur

M. Enrique Mendizabal – Chercheur, Overseas Development Institute (ODI)

Intervenants

M. Waldo Mendoza – Chef, Département d'économie, Université catholique pontificale du Pérou

Mme Juliana Peixoto – Chercheur, Faculté latino-américaine des sciences sociales (FLACSO)

M. Alan Fairlie – Coordinnateur, Réseau latino-américain de politique commerciale (LATN), Pérou

Mme Sheila Page – Chercheur principal, ODI

Débat organisé par

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES), Pérou, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Argentine et ODI

Rapport rédigé par

CIES, CIPPEC et ODI

Jeudi 25 septembre 2008 – 16h.30-18h.30

Résumé

En Amérique latine, la pauvreté et l'inégalité restent très importantes. Le commerce donne la possibilité de réduire la pauvreté en créant des emplois, en réduisant le coût de la consommation et en accélérant la croissance. Toutefois, les études empiriques ne montrent pas qu'il existe un lien précis entre le commerce et la réduction de la pauvreté – et celle de l'inégalité, en particulier. Nous savons aussi que les effets des politiques commerciales (positifs ou négatifs) ne sont pas ressentis de manière égale par tous – et que les plus vulnérables sont le plus souvent ceux qui supportent le coût des ajustements. Le fait de rendre le commerce favorable aux pauvres est un défi majeur pour l'Amérique latine et pour le système commercial international. De plus en plus, les experts reconnaissent que, pour que les pauvres puissent profiter de la libéralisation des échanges, il faut appliquer des politiques sociales et économiques liées au commerce afin de les aider à tirer avantage des nouvelles possibilités et afin de protéger et soutenir les secteurs les plus vulnérables et socialement marginalisés.

Les participants ont discuté des grands défis à relever pour faire en sorte que la libéralisation du commerce ait des effets positifs sur le développement. Les experts ont échangé des vues sur le rôle que les accords commerciaux et les politiques complémentaires peuvent jouer pour permettre aux pays d'Amérique latine de tirer parti de la libéralisation des échanges. Il a été constaté que ce n'est pas seulement la libéralisation mais que c'est aussi l'expansion des exportations qui contribuent à la croissance. En Amérique latine, les pauvres vivent surtout dans des régions rurales et défavorisées, et ils sont particulièrement vulnérables aux ajustements inhérents à tout accord commercial. Pour qu'ils puissent profiter des échanges, il faut mettre en place des politiques publiques et privées complémentaires pour combattre l'exclusion.

Étant donné que de nombreux accords commerciaux ont été signés, il est important de centrer le débat non plus sur le soutien ou l'opposition aux réformes commerciales mais sur les types d'instruments de politique publique qui permettront de maximiser les effets potentiels de la libéralisation des échanges favorables aux pauvres.

Ce programme va au-delà de la recherche. Il est essentiel dans cette démarche de mieux comprendre la relation entre les données reposant sur la recherche, les processus et pratiques en matière d'élaboration des politiques et le partage du nouveau savoir. En conséquence, le programme sur le commerce et la pauvreté en Amérique latine (COPLA) vise à promouvoir le dialogue entre de nombreux acteurs – ministères nationaux (économie et affaires sociales), législateurs, société civile, secteur privé, médias et organismes régionaux et internationaux.

1. Exposés des experts

(a) Waldo Mendoza, Chef du Département d'économie, Université catholique pontificale du Pérou, ancien Vice-Ministre du Trésor, CIES, Pérou

Commerce international, pauvreté et répartition des revenus: point de vue de l'Amérique latine

On peut dire en général que le commerce profite à la croissance économique. La croissance, quant à elle, peut contribuer à la réduction de la pauvreté. Mais cela n'est le cas que si la libéralisation s'accompagne d'une augmentation des exportations. La relation entre le commerce et la répartition des revenus, et la réduction de l'inégalité qui en découle, n'a pas été suffisamment étudiée.

Au Pérou, la plupart des pauvres dépendent directement et indirectement de l'agriculture pour leur survie. Par conséquent, pour évaluer les effets de la politique commerciale sur la pauvreté, il faut connaître les effets sur le secteur agricole de toute mesure commerciale, qu'il s'agisse d'une libéralisation unilatérale ou d'un accord de libre-échange. À ce jour, les faits montrent que les réductions tarifaires auront probablement plus d'effet sur les producteurs ruraux de produits agricoles non échangeables.

L'une des questions les plus importantes concernant la libéralisation du commerce est celle de la répartition inégale des avantages, puisque les producteurs de produits échangeables peuvent en tirer profit – en fonction de diverses variables relatives à la compétitivité – tandis que les producteurs de produits non échangeables pourraient encore être laissés pour compte, même s'ils ne participent pas au commerce, ce qui ouvre la voie à des comparaisons qui peuvent être source de conflits dans des pays d'Amérique latine.

Dans ce contexte, les options en matière de politique économique dont disposent les décideurs sont, entre autres:

- la libéralisation du commerce (par exemple par le biais d'accords de libre-échange), qui peut réduire la pauvreté. Mais elle peut aussi aggraver le problème de la répartition des revenus;
- des politiques visant à lutter contre la pauvreté;
- des politiques visant à réduire les inégalités.

(b) Juliana Peixoto, Chercheur, Faculté latino-américaine des sciences sociales (FLACSO, Argentine) et coordonnatrice du Réseau latino-américain de politique commerciale (LATN)

Commerce et pauvreté en Amérique latine: le point de vue d'un réseau de recherche axé sur les politiques

L'intensification de la libéralisation des échanges s'est accompagnée d'une évolution très différente des tendances



de la pauvreté et des inégalités, mais celles-ci dépendent de plusieurs facteurs tels que les marchés du travail et des capitaux, le capital humain, l'infrastructure, le financement et l'accès à l'information. Une chose est vraie: un changement de politique commerciale fait toujours des perdants parmi ceux qui sont déjà pauvres ou qui le deviennent par suite de pertes commerciales. Le programme actuel sur le commerce montre un glissement vers des positions plus critiques sur la mondialisation et la libéralisation des échanges, ce qui donne naissance à des formes de politique commerciale plus inclusives. L'élaboration de la politique commerciale, traditionnellement considérée comme le domaine des experts, fait maintenant l'objet d'un vif débat. Elle fait intervenir de nouveaux acteurs provenant de la société civile, qui ont montré qu'ils pouvaient influencer les débats et les programmes de négociation et participer à tous les stades du processus.

L'investissement public dans l'aide sociale a augmenté, ce qui suppose au moins la reconnaissance implicite du fait que des économies plus ouvertes pourraient nécessiter des politiques particulières pour faire face aux conséquences en matière de répartition. Le programme de recherche pour l'élaboration des politiques commerciales devrait porter sur les points suivants:

- répercussions du protectionnisme et de la libéralisation des échanges sur la pauvreté et l'inégalité;
- incidence des politiques de compensation destinées à atténuer le coût de la politique commerciale;
- effets des politiques complémentaires qui sont nécessaires pour extrapoler les avantages du commerce; et,
- incidence de l'ouverture sur certains secteurs, comme les petites industries, les groupes de femmes, les communautés autochtones et les petits producteurs agricoles.

Quant au processus qui sous-tend l'élaboration des politiques, il est essentiel d'encourager la participation de la société civile au débat sur la politique commerciale. Le fait de renforcer l'interaction entre la société civile et les organismes gouvernementaux et de mettre l'accent sur les meilleures pratiques établies à partir de l'expérience acquise dans ce domaine peut stimuler la participation des autorités locales aux grands débats et accroître l'influence des politiques à tous les niveaux du processus d'élaboration des politiques publiques.

Le contexte actuel montre qu'il est possible, pour des réseaux de recherche axés sur la politique commerciale, d'élargir le processus d'élaboration des politiques et d'influer sur les changements de politique, ainsi que de catalyser un processus de réflexion sur le commerce et les effets de répartition afin de favoriser un lien positif entre eux et d'assurer ainsi une plus grande équité et une plus grande inclusion. Pour les réseaux de recherche axés sur la politique commerciale

tels que le LATN, il importe d'assurer un équilibre entre la production de savoir et l'influence des politiques.

(c) Alan Fairlie, Professeur principal, Département d'économie, Université catholique pontificale du Pérou et coordonnateur du Nœud andin, Réseau latino-américain de politique commerciale (LATN)

Asymétries et pauvreté: défis pour les accords Nord-Sud

Le lien entre la libéralisation et la croissance en faveur des pauvres n'est pas bien clair. L'investissement, dont on dit souvent qu'il est un facteur clé pour promouvoir l'emploi et la croissance, ne dépend pas essentiellement des accords commerciaux. Les nouveaux accords Nord-Sud conclus dans le cadre du «nouveau régionalisme» entraînent souvent des gains nets, mais les effets sur les pays en développement sont souvent différents selon les secteurs, les sous-régions et les groupes. Ces différences témoignent d'asymétries dans le développement. Pour s'attaquer efficacement à la pauvreté dans le cadre de ces accords, il est important de s'occuper de ces asymétries (telles que les subventions accordées dans le Nord et les niveaux de compétitivité plus élevés).

Il est possible de le faire:

- en réduisant les asymétries existantes pour permettre aux pays en développement de tirer avantage de la libéralisation des échanges;
- en utilisant et en développant le traitement spécial et différencié en tant qu'instrument;
- en utilisant des accords Sud-Sud pour équilibrer ou compenser le coût des accords Nord-Sud.

La possibilité de signer des accords commerciaux avec l'UE est également importante. Cela offre des avantages par rapport à un accord commercial avec les États-Unis, notamment sur les points suivants: coopération et dialogue politique en plus du partenariat commercial; volonté de corriger les asymétries et traitement spécial et différencié; et lien explicite avec l'intégration régionale qui stimule la convergence et atténue les conflits. Le programme de mise en œuvre est encore faiblement pris en compte et est confronté à des restrictions internes et à une réduction de la marge de manœuvre des gouvernements, conséquence directe des accords commerciaux Nord-Sud.

(d) Sheila Page, chercheur principal, Overseas Development Institute

Que devrait-il se passer après la conclusion d'un accord commercial?

Des mesures complémentaires visant à faciliter l'ajustement à un accord commercial ne sont pas seulement bonnes pour le développement et la réduction de la pauvreté,



mais elles sont nécessaires. En outre, elles s'attaquent aux effets imprévus et pervers des interactions entre les différents accords commerciaux, en particulier lorsque le système devient de plus en plus complexe. Les mesures complémentaires répondent à l'insuffisance des capacités des institutions publiques et des entrepreneurs privés qui peuvent ne pas avoir les moyens de saisir les nouvelles possibilités commerciales découlant de la libéralisation.

Il y a des options relativement peu coûteuses, comme la fourniture de renseignements aux négociants existants ou potentiels, pour qu'ils se familiarisent avec l'accord, la facilitation de l'échange de renseignements entre les marchés et les fournisseurs, et le réexamen continu des politiques. Il est essentiel de réagir aux nouveaux courants d'échanges résultant d'un accord : un bon accord doit être flexible.

Des politiques un peu plus coûteuses consistent à supprimer les obstacles non tarifaires et les règles commerciales complexes qui peuvent empêcher la participation des petites entreprises. D'autres changements exigent davantage de ressources, par exemple l'octroi d'un financement adéquat pour la production et la commercialisation de produits plus dynamiques ou en plus grandes quantités, la mise en place de l'infrastructure nécessaire pour accéder aux chaînes de valeur et aux marchés, et un réel investissement à long terme dans la valorisation du capital humain pour accroître la productivité de la main-d'œuvre et créer des possibilités d'un engagement au niveau mondial.

La mesure dans laquelle les accords commerciaux entraînent des gains ou des pertes pour les pays en développement et la répartition de ces gains dépendent directement de l'éventail des politiques concernant les structures réglementaires, l'infrastructure et les marchés financiers. Ces variables dépendent, moins directement, des politiques complémentaires portant sur des aspects autres que le commerce, comme l'éducation et la protection sociale. Comme le caractère complexe des arrangements commerciaux existants signifie que les avantages potentiels d'un accord peuvent être modestes ou peuvent être limités à des secteurs très spécifiques, l'adéquation

ou l'inadéquation des mesures complémentaires peut déterminer non seulement l'ampleur mais aussi l'orientation des effets de la libéralisation du commerce sur le développement.

2. Questions et observations de l'assistance

Le bref débat qui a suivi l'intervention des experts a porté principalement sur les questions concernant l'attention limitée accordée aux accords Sud-Sud et le rôle de la société civile dans l'élaboration de la politique commerciale. Une question a été soulevée au sujet de la valeur ajoutée par la participation de la société civile aux consultations ou à d'autres processus participatifs – vu le caractère très technique de la sphère politique.

À propos des politiques complémentaires, il a été souligné que la fourniture aux producteurs ou aux vendeurs de renseignements concernant les nouveaux marchés et les processus des accords commerciaux représentait une stratégie nécessaire et relativement peu coûteuse. La clarté et la stabilité sont d'autres facteurs importants qui peuvent permettre aux acteurs d'investir dans l'accès aux marchés et dans l'infrastructure institutionnelle et matérielle nécessaire au commerce.

3. Conclusions et voie à suivre

Les objectifs de la séance ont été atteints; les discussions et le processus de préparation ont permis d'établir de nouveaux partenariats entre les participants.

Les principales conclusions sont qu'il faut à l'évidence poursuivre les travaux sur le programme complémentaire en continuant de suivre et de soutenir les processus actuels et futurs de négociation d'accords de libre-échange. Les enseignements tirés de la phase de mise en œuvre devraient éclairer les accords futurs.



Recherche et renforcement des capacités dans les négociations commerciales



Intervenants

Mme Diana Tussie – G-20, Réseau latino-américain de politique commerciale (LATN)

M. Paul Mably – G-33, Centre international pour le commerce et le développement durable (CICDD)

Mme Susan Joeques – Centre de recherches pour le développement international (CRDI)

Présentateur

M. Christophe Bellmann – CICDD

Débat organisé par

LATN et CRDI

Rapport rédigé par

M. Adriano José Timossi, consultant, et Mme Juliana Peixoto, LATN-FLASCO

Jeudi 25 septembre 2008 – 16h.30-18h.30

Résumé

Les participants ont examiné en quoi le renforcement des capacités et la recherche avaient influé sur les négociations. Le débat a porté sur la manière dont ces deux activités influent sur la formation de coalitions commerciales, notamment le G-20 et le G-33. Comment le G-20 et le G-33 utilisent-ils la recherche pour aborder la politique à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de la coalition? Comment les coalitions utilisent-elles la recherche pour influencer le choix des questions à l'ordre du jour? Comment la recherche peut-elle être utilisée au niveau interne (de façon explicite ou non) pour faciliter la formation d'un consensus au sein d'une coalition? Dans un deuxième temps, les experts ont analysé l'autre côté de l'équation en demandant en quoi l'élaboration des politiques influe sur la recherche.

1. Exposés des experts

(a) Diana Tussie, Réseau latino-américain de politique commerciale (LATN)

Le G-20

Les universitaires ont l'habitude de penser sur des bases a priori, en disant la vérité au pouvoir. Les décideurs ont une approche plus fondamentalement empirique, traitant chaque problème selon son intérêt. Malgré ces contrastes frappants, les négociations montrent qu'il existe des chaînes de transmission très actives de la politique à la recherche dans la préparation des batailles commerciales. Ces dernières années, deux faits particuliers ont marqué la participation des pays en développement aux travaux de l'OMC. Premièrement, la qualité des propositions s'est considérablement améliorée. Deuxièmement, la négociation et l'élaboration des propositions ont lieu en grande partie dans le cadre de coalitions, qui sont devenues une composante du nouveau paysage. Le G-20 et le G-33 ont l'un et l'autre renforcé leur influence depuis leur création en 2003. De nombreuses raisons expliquent pourquoi l'influence des deux groupes s'est accrue. L'une d'elles est que des travaux de recherche détaillés et plus probants permettent d'adopter des positions de négociation plus réalistes et de négocier plus efficacement.

La coalition n'a pas commencé par s'assurer d'une capacité de recherche collective pour appuyer les propositions. En revanche, certains membres, à savoir l'Inde, le Brésil et l'Argentine, ont pris l'initiative sur certaines questions, qui ont ensuite été incorporées dans le programme du G-20.

La recherche a été utilisée pour présenter des propositions éclairées, par exemple une formule étagée pour l'accès aux marchés, la limitation du mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) et l'application de plafonds par produit. Au plan interne, cette recherche a facilité le consensus, assuré la cohésion de la coalition, découragé les défections et permis de légitimer les négociations au niveau national lorsque les intérêts à l'exportation étaient en jeu. Paradoxalement, des projets de recherche ont aussi été écartés lorsque les conclusions étaient jugées inappropriées pour mettre en place une stratégie politique

particulière (par exemple les travaux de recherche sur le coût du MSS pour certains pays membres).

Il a été constaté que la recherche ne contribuait pas aux initiatives pionnières ni aux grandes visions sur le programme de travail. Elle servait à faire une critique détaillée des propositions des pays du Nord afin de proposer d'autres approches. Comme les propositions du G-20 ont été présentées en réponse à celles de l'UE et des États-Unis, les recherches qui ont contribué à déterminer la substance des négociations étaient ancrées d'emblée dans les politiques et étaient soumises à des contraintes politiques: une fois que les gouvernements se sont engagés en faveur de l'alliance, les activités de recherche ont été effectuées progressivement en fonction des besoins et des possibilités du programme. Les gouvernements restaient aux commandes et la recherche était effectuée à la demande et rarement de façon indépendante.

Toutefois, même dans ce cadre, la recherche joue un rôle important dans l'élaboration des propositions qui ont été présentées d'abord par certains gouvernements, puis par la coalition. Elle pourrait ne pas avoir beaucoup d'importance dans la phase initiale d'établissement du programme de travail, mais les éléments essentiels des négociations ne sauraient exister sans elle. Le G-20 a réussi à présenter une série de petits documents de travail qui semblent suivre ce qui existe déjà, mais ils proviennent de diverses sources nationales et sont utilisés politiquement à des moments stratégiques des négociations.

(b) Paul Mably, Centre international pour le commerce et le développement durable (CICDD)

Le G-33

L'exposé de M. Paul Mably portait sur deux moments ou épisodes distincts du changement de politique:

1. l'établissement d'un consensus entre les pays membres du G-33 au sujet du sens des expressions «produits spéciaux» (PS) et «mécanisme de sauvegarde spéciale» (MSS) et de leurs positions à cet égard dans les négociations sur l'accès aux marchés au titre de l'Accord sur l'agriculture;
2. la création d'un consensus à l'OMC visant à inscrire les PS et le MSS dans le programme de négociation de l'OMC.

Le G-33 n'a pas établi d'infrastructure pour faire ses propres recherches en tant que coalition. Il fait fond sur les recherches menées à la fois par les grands pays membres et par des entités extérieures. Dans ce domaine, les principales sources sont l'Inde, les Philippines, l'Indonésie, la Chine, la Jamaïque et la Turquie. Les sources extérieures sont la FAO, le Centre Sud et quelques ONG, la principale étant le CICDD.

S'agissant du processus d'acquisition de connaissances utilisé par le CICDD et les représentants du G-33, il est important de noter que plusieurs pays du G-33 ont commencé à collaborer avec le CICDD à l'été 2004, lors de l'élaboration du Cadre de



juillet. En septembre 2004, des consultations entre le CICDD et les négociateurs du G-33 ont abouti à la décision de mener, au niveau national, des consultations entre divers acteurs qui devaient porter sur une stratégie nationale plus large pour le développement agricole et la réduction de la pauvreté. Des indicateurs seraient définis pour identifier les bénéficiaires des flexibilités concernant les produits spéciaux et le MSS, ainsi que les effets potentiels d'une libéralisation plus poussée pour certains produits.

Les négociateurs du G-33 ont désigné six pays dans lesquels le cadre conceptuel pourrait être expérimenté sur le terrain. Des chercheurs locaux ont été sélectionnés suivant les suggestions faites par des responsables du G-33. Les gouvernements nationaux et les chercheurs locaux ont collaboré avec le CICDD pour appliquer la méthode de recherche mise au point. Un dialogue a été engagé avec toutes les parties prenantes. Cela a permis d'identifier les produits spéciaux potentiels que les membres du G-33 pourraient proposer.

La méthode utilisée a permis d'établir des relations plus étroites entre les responsables et les chercheurs nationaux tout en contribuant à renforcer les capacités de recherche. Le rassemblement de responsables, de chercheurs et de la société civile a aussi contribué à l'amélioration des compétences en matière de recherche et des capacités d'analyse conceptuelle et d'analyse de données dans le domaine de la politique commerciale. Les nouvelles capacités ont, par exemple, permis à l'un des chercheurs locaux de rejoindre la délégation de son pays en tant que négociateur.

La recherche a aidé la coalition à rendre les concepts de développement généraux accessibles aux négociateurs commerciaux et a permis à ces derniers de les appliquer concrètement. Les études de pays ont montré que le CICDD jouait un rôle essentiel pour combler les lacunes des capacités de recherche qui existaient entre les pays du G-33 et au niveau de la coalition. L'abondance de documents a renforcé la crédibilité des décideurs.

(c) Susan Joeques, Centre de recherches pour le développement international (CRDI)

Influence de la politique sur la recherche en matière de commerce

Le CRDI soutient la recherche en partant du principe qu'il s'agit d'un bien public. La plupart des projets appuyés par le CRDI découlent d'échanges directs entre le Centre et des institutions de pays en développement. L'aide apportée par le CRDI aux réseaux régionaux en est un exemple.

De nombreuses modalités de recherche sont utilisées dans l'élaboration de la politique commerciale. Dans le cas des négociations commerciales, la recherche peut servir à promouvoir l'interaction avec les demandes des pays. Mme Joeques considère les chercheurs spécialistes du commerce comme des «fournisseurs de services» et, de ce fait, elle fait

valoir que la recherche en tant que bien public devrait être transparente et indépendante. Sur la question de la recherche en matière de commerce obéissant à la demande, en particulier dans les négociations, l'intervenante a dit que les besoins en matière de recherche de «données» sont pris en charge par des experts «cloîtrés»: unités internes, chercheurs spécialistes des politiques et consultants tenus contractuellement à la confidentialité.

La valeur de la recherche pour la politique publique croît à mesure que les références académiques diminuent, même si les fondements de la recherche résident dans la consultation et le savoir socialement validé. Mme Joeques a fait remarquer que la pensée critique peut être utile aussi lorsqu'un changement de politique stratégique doit être acceptable pour les marchés internationaux. En raison de l'absence de normes de certification des résultats de la recherche économique, les travaux innovants des chercheurs sont reconnus pour leur attachement à une certaine «cause».

Il faut rompre le secret et la confidentialité dans la recherche en matière de commerce. Ce serait un changement positif qui favoriserait la collaboration et la réduction des doubles emplois. L'intervenante a conclu en réaffirmant qu'il était indispensable de faire en sorte que les résultats des recherches soient placés dans le domaine public. La recherche indépendante peut contribuer grandement à élargir les horizons et à combler les lacunes.

(d) Christophe Bellmann, présentateur, Centre international pour le commerce et le développement durable (CICDD)

Le point de départ de la recherche au CICDD était non pas de promouvoir un intérêt unique, mais d'inclure une question dans le débat. Un problème était de savoir comment intégrer les préoccupations et comment parvenir à un consensus dans les négociations. La recherche n'était pas motivée par une convergence d'intérêts et n'était pas un exercice académique. Il s'agissait plutôt de savoir comment faire en sorte que la recherche soit utile aux négociateurs commerciaux et comment les aider à faire leur travail de préparation pour soutenir la recherche en tant qu'argument et en tant qu'«évaluation indépendante».

La coalition a été pour les membres un moyen d'acquérir un pouvoir de négociation, mais aussi d'empêcher les sanctions. La méthode du CICDD avait pour but de mettre les négociateurs en contact avec la réalité. Le CICDD a joué un rôle de facilitateur ou d'«avocat du diable». Sa méthode a été reprise par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pour la négociation d'accords de partenariat économique (APE).



2. Questions et observations de l'assistance

Mme Adriana Verdier (CICDD), responsable des recherches économiques dans le cadre de groupes de réflexion, a joué un rôle majeur dans l'élaboration des positions du G-20, le Brésil étant encouragé à devenir le chef de file du groupe. La production de savoir favorise-t-elle le leadership même si, dans ce cas, la recherche n'était pas collective et représentait plutôt les intérêts d'un secteur déterminé? Mme Tussie a noté que le pouvoir était important et ne pouvait pas être négligé. La recherche a fait une différence dans la constitution du G-20. Le groupe de réflexion brésilien Icone a joué un rôle essentiel, conjointement avec d'autres institutions argentines et indiennes. Des consultants du Ministère de l'agriculture et du Ministère des affaires étrangères ont également apporté d'importantes contributions au processus interne.

M. Adriano J. Timossi, consultant indépendant spécialiste de la coopération pour le développement, a dit que la situation était en train d'évoluer et les ONG avaient maintenant plus de pouvoir et d'influence dans l'élaboration des politiques que la recherche universitaire traditionnelle. Dans ce contexte, M. Timossi a demandé comment on pouvait rendre la recherche plus influente. Selon Mme Tussie, les groupes de réflexion produisent des documents spécialisés tandis que les ONG ont un pouvoir médiatique. Les universitaires souffrent du syndrome «publier ou périr». Ils doivent jouer le rôle d'intellectuels publics, en révélant les lacunes et en élargissant l'horizon des politiques publiques. Mme Joeke a ajouté qu'à de très rares exceptions les ONG ne produisaient pas de savoir effectif, mais jouaient un rôle utile en tant qu'intermédiaires. Les documents sont produits pour être diffusés et ils exercent une influence particulière. Les médias jouent un rôle important en donnant un retentissement aux recherches des ONG.

3. Conclusions et voie à suivre

Le G-20 et le G-33 montrent que le pouvoir des groupes de pression conjugué à des recherches convaincantes donne

des résultats, tant au niveau national qu'au niveau international. La recherche reste un atout important pour les deux blocs. Les capacités nationales en la matière de recherche profitent des demandes créées par chaque groupe en devenant plus spécialisées et plus connectées et en supprimant les obstacles comme le montre le rapprochement régional et interrégional entre les centres de recherche et les groupes de réflexion.

La recherche en matière de commerce devient moins indépendante et obéit de plus en plus à des intérêts économiques. L'apparition de cette nouvelle «recherche de marque» modifie les schémas habituels d'utilisation de la recherche dans l'élaboration des politiques. Il y a un risque que, à mesure qu'elle perd son indépendance, la recherche ne profite qu'à quelques groupes de pression puissants. Les négociateurs gouvernementaux ont donc un rôle essentiel à jouer en limitant l'influence de ces groupes d'intérêts tout en tirant parti de la recherche sur des questions particulières. Il faut assurer un équilibre entre les sources de recherche dans le processus de négociations commerciales visant à étendre les avantages sociaux.

Il est important de protéger les universitaires en tant qu'«intellectuels publics» jouant un rôle dans le lancement d'un débat. Ce rôle devrait être préservé mais aussi renforcé, en particulier dans les réseaux de recherche régionaux et interrégionaux des pays en développement, afin d'élargir les processus d'élaboration des politiques.

Au sujet du rôle de la recherche, des modèles plus transparents sont indispensables. La recherche universitaire risque de perdre de l'influence face à l'apparition de nouveaux types de connaissances plus accessibles qui influent directement sur l'élaboration des politiques. La recherche classique, tout en maintenant la «richesse des savoirs», doit s'améliorer et aider à mieux comprendre le processus d'élaboration des politiques.





Abréviations

ACCAA	Alliance canadienne du commerce agroalimentaire
ACICI	Agence de coopération et d'information pour le commerce international
ACP	Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ACPr	Accords commerciaux préférentiels
ACR	Accord commercial régional
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AEM	Accords environnementaux multilatéraux
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AGOA	Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique
ALBA	Alternative bolivarienne pour les Amériques
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AMNA	Accès aux marchés pour les produits non agricoles
APD	Aide publique au développement
ARIMA	Moyenne mobile intégrée autorégressive
ARV	Médicaments antirétroviraux
ATV	Accord sur les textiles et les vêtements
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BITV	Bureau international des textiles et des vêtements
BRI	Banque des règlements internationaux
CCI	Centre du commerce international
CCI	Chambre de commerce internationale
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CDB	Convention sur la diversité biologique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEE/ONU	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CEEV	Comité européen des entreprises vins
CEI	Communauté des États indépendants
CENIT	Research Centre For Economic Change
CGIAR	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
CIEL	Center for International Environmental Law (Centre pour le droit international de l'environnement)
CIES	Consortio de Investigación Economica y Social
CIMM	Chambre internationale de la marine marchande
CIPPEC	Centro de implementación de políticas públicas para la equidad y el crecimiento
CIR	Cadre intégré renforcé
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COCERAL	Comité du commerce des céréales, aliments du bétail, oléagineux, huile d'olive, huiles et graisses et agrofournitures
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
CSI	Confédération syndicale internationale
CTEI	Centre for Trade and Economic Integration
CUTS	Consumer Unity & Trust Society
DPI	Droits de propriété intellectuelle
ECIPE	Centre européen d'économie politique internationale
ESC	Estimation du soutien aux consommateurs
ESF	Forum européen des services
ESP	Estimation du soutien aux producteurs
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture



FFE	Fondation Friedrich-Ebert
FIATA	Fédération internationale des associations de transitaires et assimilés
FIPA	Fédération internationale des producteurs agricoles
FLACSO	Faculté latino-américaine des sciences sociales
FMI	Fonds monétaire international
FOEE	Les Amis de la Terre Europe
FSC	Forest Stewardship Council
G-4	Brésil, États-Unis, Inde, Union européenne
G-7	Australie, Brésil, Chine, États-Unis, Inde, Japon, Union européenne
G-8	Allemagne, Canada, États-Unis d'Amérique, France, Italie, Japon, Russie, Royaume-Uni. L'Union européenne est toujours représentée par le Président de la Commission.
G-20	Depuis le 21 novembre 2006, comprend 22 membres: Afrique du Sud, Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Cuba, Égypte, Guatemala, Inde, Indonésie, Mexique, Nigéria, Pakistan, Paraguay, Philippines, Pérou, Tanzanie, Thaïlande, Uruguay, Venezuela, Zimbabwe
G-33	Depuis le 27 novembre 2006, comprendrait 46 pays: Antigua-et-Barbuda, Barbade, Belize, Bénin, Bolivie, Botswana, Chine, Congo, Corée (Rép. de), Côte d'Ivoire, Cuba, Dominique, El Salvador, Grenade, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, Inde, Indonésie, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Maurice, Mongolie, Mozambique, Nicaragua, Nigéria, Ouganda, Pakistan, Panama, Pérou, Philippines, République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sainte-Lucie, Sénégal, Sri Lanka, Suriname, Tanzanie, Trinité-et-Tobago, Turquie, Venezuela, Zambie, Zimbabwe
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GBD	Global Business Dialogue
GDAE	Global Development and Environment Institute
GEA	Global Express Association
GFMS	Gold Fields Mineral Services
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GSI	Initiative mondiale sur les subventions
HACCP	Analyse des dangers et points critiques pour leur maîtrise
HCDH	Haut-Commissariat aux droits de l'homme
HSI	Humane Society International
IATP	Institute for Agriculture and Trade Policy
ICTSD	Centre international pour le commerce et le développement durable
IEA	Institute of Economic Affairs
IED	Investissement étranger direct
IG	Indications géographiques
IGTN	International Gender and Trade Network
IHEID	Institut de hautes études internationales et du développement
IIDD	Institut international de développement durable
IRENE	Institut de recherches économiques
IRIS	International Research Institute of Stavanger
IRU	Union internationale des transports routiers
JITAP	Programme intégré conjoint d'assistance technique
LATN	Latin American Trade Network
MAPA	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement alimentaire (Brésil)
MDP	Mécanisme pour un développement propre
MEPC	Mécanisme d'examen des politiques commerciales
MERCOSUR	Marché commun du Sud
MPEDA	Direction du développement des exportations des produits de la mer
MSF	Médecins sans frontières
MSS	Mécanisme de sauvegarde spéciale



NCCR	National Centre of Competence in Research
NCTO	Conseil national des organisations textiles
NPF	Nation la plus favorisée
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
ODI	Overseas Development Institute
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Organisation mondiale des douanes
OMI	Organisation maritime internationale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
ONG	Organisation non gouvernementale
ONT	Obstacles non tarifaires
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ORD	Organe de règlement des différends
OTC	Obstacles techniques au commerce
PAC	Politique agricole commune
PDD	Programme de Doha pour le développement
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petite et moyenne entreprise
PMP	Procédés et méthodes de production
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPD	Programme de Doha pour le développement
R-D	Recherche-développement
RIISPOA	Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal
RIS	Research and Information System for Developing Countries
RSPCA	Royal Society For The Prevention Of Cruelty To Animals
RSPO	Table ronde pour une huile de palme durable
RTRS	Table ronde pour un soja responsable
SFI	Société financière internationale
SGP	Système généralisé de préférences
SMART	Marchés durables et commerce responsable
SPS	Mesures sanitaires et phytosanitaires
TCP	Traité de commerce des peuples
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TSD	Traitement spécial et différencié
TUCP	Congrès philippin des syndicats
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
WSPA	Société mondiale pour la protection des animaux
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques

Forum public de l'OMC 2008

Cette nouvelle édition du Forum public de l'OMC donne une vue d'ensemble des débats qui ont eu lieu pendant le Forum 2008, intitulé «Un commerce tourné vers l'avenir». Le Forum a offert aux gouvernements, aux représentants d'organisations non gouvernementales, aux parlementaires, aux universitaires, aux milieux d'affaires, aux journalistes, aux juristes et aux étudiants une occasion exceptionnelle de débattre de la façon dont le système commercial pourrait répondre au mieux aux besoins et aux aspirations futurs de la communauté internationale. Les différentes séances organisées pendant le Forum ont suscité un débat franc et ouvert sur 60 années de système commercial multilatéral, ainsi que sur les défis et possibilités pour l'OMC et pour toutes les parties prenantes au commerce international. Le Forum visait aussi à identifier des moyens pratiques et efficaces d'aller de l'avant pour le système commercial multilatéral. Un chapitre est consacré à chacune des séances organisées au cours de ce programme de deux jours.



ISBN 978-92-870-3500-4



9 789287 035004