



COMMISSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE POUR L'ASIE ET LE PACIFIQUE

Comité du commerce et de l'investissement

Première session
4-6 novembre 2009
Bangkok

**LE RÔLE ET LA PRIMAUTÉ DU SYSTÈME COMMERCIAL
MULTILATÉRAL DANS LA GESTION DU
COMMERCE INTERNATIONAL**

(Point 6 de l'ordre du jour provisoire)

Note du secrétariat

RÉSUMÉ

La crise a confirmé la nécessité d'une bonne gestion des échanges commerciaux. Le système commercial multilatéral est le meilleur dispositif de gestion internationale de ces échanges; l'Organisation mondiale du commerce supervise ce système, en assure la surveillance et offre un cadre pour la libéralisation du commerce par des négociations multilatérales. Cependant, à la suite du blocage des négociations de Doha, les membres ont été tentés de recourir au protectionnisme pour répondre à la crise. Cette évolution conduit à se demander comment il serait possible de renforcer le rôle du système commercial multilatéral et celui de l'Organisation mondiale du commerce dans la gestion du commerce international en temps de crise et au-delà, afin de leur donner l'autorité nécessaire à l'accomplissement de leur mission tout en répondant aux besoins de tous les pays et particulièrement des pays en développement.

Le présent document défend la primauté du système commercial multilatéral dans la gestion du commerce mondial et régional; il examine aussi brièvement l'état des négociations du cycle de Doha. Il analyse la manière dont le système commercial multilatéral et les négociations de Doha répondent aux besoins de développement et examine la voie à suivre par l'Organisation mondiale du commerce. Il décrit aussi brièvement les activités et le rôle du secrétariat de la CESAP dans la fourniture d'une assistance technique en rapport avec l'Organisation mondiale du commerce et le système commercial multilatéral. Le Comité voudra peut-être délibérer sur les problèmes exposés dans le présent document et en particulier sur le rôle que la CESAP peut jouer pour y répondre.

TABLE DES MATIÈRES

| | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| Introduction..... | 2 |
| I. LE RÔLE ET L'IMPORTANCE DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL | 2 |
| II. LES NÉGOCIATIONS DE DOHA: ÉTAT DES LIEUX..... | 3 |
| III. LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL ET LE DÉVELOPPEMENT | 5 |
| IV. LE RÔLE DE LA CESAP..... | 6 |

Introduction

1. Le présent document se fonde sur le chapitre 2 du Rapport sur le commerce et l'investissement en Asie et dans le Pacifique, 2009¹. Il examine le rôle et l'importance du système commercial multilatéral (SCM) en période de crise et au-delà, l'état des négociations du cycle de Doha et le rôle de la CESAP dans la promotion du SCM. Il résume en conclusion les grands problèmes que le Comité est appelé à examiner.

I. LE RÔLE ET L'IMPORTANCE DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL

2. La crise économique mondiale a conduit de nombreux pays à appliquer des mesures protectionnistes en dépit des déclarations et des engagements contraires dans divers cadres internationaux. Notamment, certains pays, développés et en développement, ont opté pour des programmes « achetez local » dans leurs politiques de redressement en appliquant un protectionnisme « flou » (c'est-à-dire en utilisant abusivement la marge discrétionnaire légitime ménagée par les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour pratiquer une discrimination contre les produits, les entreprises, les travailleurs et les investisseurs étrangers, en invoquant notamment la protection de l'environnement et en abusant des réglementations sanitaires et de sécurité)². Comme la grande dépression des années trente l'a montré, le protectionnisme peut avoir des effets dévastateurs et déclencher des mesures de représailles qui amorcent un cercle vicieux d'effondrement du commerce et de la croissance.

3. Les règles de l'OMC donnent aux pays une marge de manœuvre considérable pour protéger leur économie et, si une protection peut être nécessaire dans certains cas, elle ne doit être utilisée que comme un dernier recours et avec une prudence extrême. Souvent, des mesures moins susceptibles de fausser les courants d'échanges commerciaux peuvent s'appliquer pour aider les secteurs d'activité économique et les entreprises à surmonter les conséquences de la crise et à renforcer leurs capacités d'offre tout en favorisant la compétitivité du long terme.

¹ Publication des Nations Unies, n° de vente E.09.II.F.19. Le rapport sous forme imprimée sera distribué à la session du Comité. Le rapport sera aussi disponible en ligne à l'adresse www.unescap.org/tid/aptir.asp à compter du 10 octobre 2009.

² Richard Baldwin et Simon J. Evenett (sous la direction de) *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20* (Londres, Centre for Economic Policy Research, 2009).

4. Dans un tel environnement, l'OMC joue un rôle indispensable pour surveiller les tendances protectionnistes et défendre la part qui revient aux échanges commerciaux pour assurer la croissance et la reprise économiques. En pratique, le SCM est le seul système qui comporte un ensemble universel de règles obligatoires non discriminatoires s'appliquant au commerce international, contrôlé et surveillé par l'OMC. Quand bien même le SCM n'a opéré qu'une libéralisation limitée, par comparaison avec les mesures unilatérales et les engagements relevant d'accords commerciaux régionaux et bilatéraux, c'est précisément cet ensemble de règles qui a renforcé la stabilité, la transparence et la prévisibilité du commerce international. Cependant, la multiplicité et la complexité des domaines relevant du SCM et du cycle en cours de négociations commerciales multilatérales de Doha surchargent les capacités des pays moins avancés et des pays les moins avancés. Néanmoins, la conclusion favorable des négociations de Doha signalerait fermement aux acteurs du commerce international et aux investisseurs que l'économie mondiale demeure ouverte et tournée vers le commerce international. D'après une étude récente, le coût d'un échec des négociations de Doha et d'un retour de fait aux pratiques protectionnistes dans les limites autorisées par les règles et les engagements en vigueur pourrait causer à la prospérité mondiale une perte allant jusqu'à 353 milliards de dollars des États-Unis, tandis que l'avènement mondial du protectionnisme provoquerait une contraction du commerce mondial de 728 milliards de dollars³.

II. LES NÉGOCIATIONS DE DOHA: ÉTAT DES LIEUX⁴

5. Depuis l'échec de la mini-réunion ministérielle de Genève en juillet 2008, plusieurs projets de textes ont été mis en circulation par les présidents des groupes de négociation et des comités pour examen par les participants. Cependant, peu de progrès ont été faits car la crise s'est aggravée et des changements politiques se sont produits dans certains importants pays membres de l'OMC. De ce fait, les avancées les plus tangibles jusqu'à présent sont représentées par l'Accord-cadre de juillet 2004 qui est lui-même bien éloigné des résultats nécessaires pour qu'un accord soit conclu. Or, les membres de l'OMC se sont engagés à parvenir à un accord en 2010 et la septième Réunion ministérielle de l'OMC doit se tenir à Genève du 30 novembre au 2 décembre de la même année.

6. Beaucoup reste à faire d'ici là. Le domaine de négociation le plus controversé est celui de l'agriculture. Les négociations sur l'agriculture reposent sur trois piliers : l'accès au marché, les aides internes et la concurrence à l'exportation. Alors qu'un accord était proche sur ces trois sujets, le dissentiment parmi les membres clés de l'OMC au sujet des conditions d'enclenchement du mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) pour les pays en développement est considéré largement comme la principale cause de l'échec de la mini-réunion ministérielle de juillet 2008. La CESAP estime que les propositions actuelles du cycle de Doha provoqueraient, à l'échelle mondiale, des gains annuels modestes de 4,6 milliards de dollars dans le court terme, atteignant 5,2 milliards de dollars dans le long terme⁵. Pour les deux tiers du total, les gains profiteraient aux pays d'Asie, au Japon pour la plus grande part. Les gains modestes s'expliquent par des engagements de libéralisation fondés sur les taux liés plutôt que sur les taux appliqués. Cependant, les engagements obtenus limiteraient, pour les pays, la faculté d'augmenter les tarifs; ils amélioreraient donc la prévisibilité

³ Antoine Bouët et David Laborde, *The Potential Cost of a Failed Doha Round*, IFPRI Issue Brief 56 (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, 2008).

⁴ Le chapitre 2 du Rapport sur le commerce et l'investissement en Asie et dans le Pacifique, 2009 et ses annexes décrivent plus en détail l'état des négociations et les propositions actuellement en discussion.

⁵ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2008: Sustaining Growth and Sharing Prosperity* (publication des Nations Unies, n° de vente E.08.II.F.7).

de l'environnement pour le commerce des produits agricoles. En l'absence d'un accord, d'autres engagements, déjà pris mais conditionnés par la conclusion d'un accord d'ensemble, seraient remis en question, notamment les engagements pris par les pays développés et par les pays en développement en mesure de le faire, tendant à accorder l'accès en franchise de droits et hors quota pour au moins 97 % des produits. Ces produits comprendraient les produits agricoles (notamment les produits tropicaux) provenant des pays les moins avancés, avant 2008 ou à compter de 2008 ou au plus tard dès l'ouverture de la période d'application des résultats du cycle de Doha, d'une manière propre à assurer la stabilité, la sécurité et la prévisibilité. L'engagement de mettre fin aux subventions à l'exportation dès 2013 pourrait être menacé lui aussi.

7. L'agriculture est apparue comme la principale pierre d'achoppement mais d'autres domaines de négociation sont tout aussi importants et l'obtention d'accords à leur sujet a des effets potentiels bien plus forts en faveur de la prospérité. Dans le domaine de l'accès au marché des produits non agricoles, la principale difficulté vient de l'insistance de certains pays développés pour que certains pays en développement avancés concluent des accords sectoriels. En l'absence de tels accords, l'accès au marché serait insuffisant pour les produits industriels provenant des pays développés. Les tarifs des produits industriels sont déjà si bas qu'un abaissement supplémentaire aurait des effets limités. Cependant, les pointes et l'escalade tarifaires, dans l'agriculture par exemple, continuent de nuire aux exportations de produits industriels clés pour lesquels les pays en développement possèdent un avantage concurrentiel. D'autre part, les obstacles non tarifaires sont devenus les principaux obstacles au commerce. Ces obstacles n'entrent pas dans le champ des négociations sur l'agriculture, alors qu'ils sont traités dans les négociations sur l'accès au marché des produits non agricoles où l'on n'observe du reste guère de progrès jusqu'à présent, hormis les mesures prises pour établir des bases de données et pour classer ces obstacles en catégories.

8. Les autres grands domaines de négociation sont les services, la facilitation du commerce et les règles commerciales. Les négociations sur les services ont été éclipsées par les négociations sur l'agriculture, ce qui est fort regrettable étant donné qu'un vaste accord dans ce domaine, comportant des engagements significatifs au titre du mode 4 de l'Accord général sur le commerce des services, aurait des effets sensibles pour le développement et la prospérité. Des progrès tangibles n'ont été réalisés qu'au sujet de la facilitation des échanges commerciaux (plus de 150 propositions ont été soumises depuis 2004, consistant souvent en propositions conjointes des pays développés et des pays en développement) mais, là aussi, un accord définitif dépend d'un accord au sujet de l'agriculture. Dans le domaine des règles de l'OMC, des accords sont nécessaires au sujet des subventions pour la pêche et de l'abaissement des obstacles au commerce des biens environnementaux. D'après les informations les plus récentes, la présidence du Groupe de négociation sur les règles a publié une feuille de route qui énumère les principales questions en attente d'une réponse. Ce document a été examiné à un certain nombre de réunions au cours de l'année 2009. Pendant ce temps, les négociateurs de l'OMC discutent toujours de la définition et de la catégorisation des biens environnementaux. Au sujet des accords commerciaux régionaux, des progrès ont été faits par l'adoption d'un mécanisme de transparence pour ce type d'accord.

9. En bref, les questions en suspens sont nombreuses et le temps presse. Néanmoins, il semblerait que les membres de l'OMC accélèrent le processus et que la conclusion d'un accord définitif en 2010 soit non seulement hautement souhaitable mais nécessaire et certainement possible. Un tel accord devrait tenir dûment compte des préoccupations de développement.

III. LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL ET LE DÉVELOPPEMENT

10. Le système commercial multilatéral et l'OMC ont été créés pour répondre à la volonté multilatérale d'établir un système des échanges commerciaux internationaux qui soit stable et équitable et également libre et efficace. Le système doit aussi être profitable aux pays en développement, sauf à trahir sa propre raison d'être. Or, le SCM souffre d'un déséquilibre dans la mesure où les pays développés ont tendance à dominer à la fois le système et les négociations. Il est vrai toutefois que les pays en développement ont augmenté considérablement leur poids dans les négociations de Doha et ont réussi à former diverses coalitions pour renforcer leur pouvoir de négociation.

11. Dès lors que l'aboutissement réussi des négociations entre 153 pays nécessite un compromis au niveau des engagements, il ne peut que restreindre la sphère de décision autonome. De telles restrictions ne soulèvent pas véritablement de difficultés pour autant que tous les pays ont la possibilité de recueillir une part de l'avantage net procuré par le système commercial multilatéral. En revanche, si les restrictions nuisent à la capacité des gouvernements d'appliquer les mesures jugées nécessaires au développement, elles deviennent sources de problèmes. Les restrictions qui empêchent les pouvoirs publics de recourir à des mesures qui faussent les échanges commerciaux devraient soulever moins de difficultés car, le plus souvent, d'autres mesures aux effets moins pervers sont utilisables pour obtenir un effet similaire. Dans d'autres cas, on peut soutenir que les engagements pris dans le cadre des accords de l'OMC imposent une charge anormale aux gouvernements qui n'ont pas la capacité d'exécuter ces engagements sans nuire au développement national.

12. Dans ce contexte, les notions de traitement spécial et différentiel et d'aide pour le commerce prennent de l'importance. Le traitement spécial et différentiel est absolument nécessaire pour permettre aux pays en développement d'opérer une réforme adaptée aux circonstances locales. Cependant, il est admis généralement que le traitement spécial et différentiel ne peut avoir de sens que si les dispositions actuelles et en suspens à son sujet sont rendues suffisamment précises, efficaces et opérationnelles. Les négociations à ce propos se poursuivent et l'absence de progrès réels est certainement un motif de préoccupation. D'un autre côté, la recherche simultanée d'un traitement spécial et différentiel et d'une sphère de décision autonome, aussi importante soit-elle, ne devrait peut-être pas être l'unique objectif primordial des négociations pour les pays en développement. Ces pays devraient plutôt chercher à tirer des négociations des résultats qui équilibreraient les gains provenant d'un plus large accès aux marchés étrangers avec les gains apportés aux autres pays par l'accès à leurs propres marchés. L'ouverture du marché intérieur stimule le développement économique national si elle s'opère d'une manière durable qui fait des éventuels perdants du court terme les gagnants à terme plus lointain.

13. De ce point de vue, l'aide pour le commerce revêt une importance particulière. Il est largement admis qu'en l'absence de capacités d'offre efficaces, l'accès au marché ne présente guère d'intérêt en lui-même. Or, les négociations de Doha se sont centrées sur l'accès au marché. Dans ces conditions, les annonces de contributions au titre de l'aide pour le commerce faites le plus récemment lors du deuxième Examen global qui s'est tenu à Genève au début de juillet 2009 restent à transformer en décaissements effectifs répondant à des besoins précis, avec la pleine participation du destinataire. Il est admis également qu'il serait souhaitable de compléter les mesures nationales et mondiales par une aide pour le commerce à l'échelle régionale, notamment pour promouvoir la coopération régionale au service du développement des échanges commerciaux.

14. La crainte s'exprime aussi que de nouvelles réductions des tarifs de la nation la plus favorisée à la suite des négociations aggravent encore l'érosion des préférences. De toute évidence, à mesure que les tarifs se réduisent, les avantages procurés par le Système généralisé de préférences s'effacent progressivement. Le Système généralisé de préférences devrait être considéré comme une forme de traitement spécial et différentiel conçue pour permettre aux pays en développement de renforcer leurs capacités d'offre, sans pour autant devenir un mécanisme permanent, attendu qu'il va, par définition, à l'encontre du principe de la nation la plus favorisée incorporé dans le système commercial multilatéral. L'aide pour le commerce contribuerait grandement à aider les pays à atteindre les conditions de sortie du Système généralisé de préférences et à participer à des arrangements réciproques favorables au développement national.

15. Par ailleurs, l'accession est aussi un grand problème de développement. La région de la CESAP abrite 21 économies qui ne sont pas encore membres de l'OMC (sur lesquels 12 ont engagé la procédure d'accession). Elle est la région du monde qui compte le plus grand nombre d'économies non encore membres de l'OMC. L'accession est difficile et aboutit souvent à des arrangements du type OMC-plus. Il est clairement nécessaire de simplifier le processus d'accession et la tâche en incombe à l'ensemble des membres de l'OMC.

16. En conclusion, le couple OMC-SCM continuera de tenir un rôle important dans la gestion du commerce international. Il n'existe simplement pas d'autre formule viable. Cependant, le système a besoin d'être renforcé et d'intégrer une attitude plus équilibrée à l'égard du développement et de la participation des pays en développement à la prise des décisions au sein de l'OMC. La responsabilité à cet égard pèse sur tous les membres de l'OMC.

IV. LE RÔLE DE LA CESAP

17. La CESAP, qui est un organisme régional chargé de promouvoir la coopération et l'intégration régionales, est aussi un organe de l'Organisation des Nations Unies qui est elle-même une organisation mondiale. Le développement économique et social à l'échelon régional ne peut jamais être poursuivi et encouragé efficacement sans tenir compte du contexte mondial et des institutions et cadres multilatéraux. Comme on l'a montré précédemment, le système commercial multilatéral est le seul ensemble universel de règles commerciales qui s'appliquent à tous les membres de l'OMC de la région d'Asie et du Pacifique. De tout temps, la CESAP a insisté sur le rôle primordial du système commercial multilatéral et défendu ardemment ce régime. La CESAP a un rôle majeur à jouer pour aider les pays à participer effectivement au système commercial multilatéral, en particulier : a) pour

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_7908

