



WTO OMC

FORUM PUBLIC DE L'OMC 2009

PROBLÈMES MONDIAUX, SOLUTIONS MONDIALES



Vers une meilleure
gouvernance mondiale



WTO OMC

FORUM PUBLIC DE L'OMC 2009

PROBLÈMES MONDIAUX, SOLUTIONS MONDIALES



Vers une meilleure
gouvernance mondiale

© Organisation mondiale du commerce, 2010. 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 978-92-870-3731-2 2009

Également disponible en anglais et en espagnol

Titre en anglais ISBN: 978-92-870-3730-5 2009

Titre en espagnol ISBN: 978-92-870-3732-9 2009

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

directement auprès du Service des publications de l'OMC

Organisation mondiale du commerce

154, rue de Lausanne

CH1211 Genève 21

Tél.: +41 (0)22 739 53 08

Fax: +41 (0)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

Table des matières



Table des matières	III
Avant propos du Directeur général	V
Remerciements	VI
 I Introduction: Discours liminaire du Directeur général	 2
A. Séance plénière d'ouverture: débat de haut niveau: problèmes mondiaux, solutions mondiales – Vers une meilleure gouvernance mondiale	5
 II Sous thème I: Apporter des solutions mondiales aux problèmes mondiaux: la voie à suivre pour améliorer la gouvernance mondiale	 11
B. Le rôle des dirigeants d'entreprises dans l'amélioration de la gouvernance mondiale du commerce international	12
C. Commerce international, spéculation et flambée des prix des produits agricoles	17
D. Les politiques en matière de changement climatique et les règles commerciales: conflit ou cohérence?	23
E. Le protectionnisme: quel impact sur les investissements étrangers directs? Conséquences pour la gouvernance mondiale	29
F. Interaction entre concurrence et politique commerciale	35
G. Promouvoir la gouvernance mondiale en renforçant la primauté du droit	42
H. Le commerce et l'emploi en temps de crise	50
I. Partager et promouvoir des technologies novatrices dans le cadre de partenariats mondiaux public privé pour le développement	56
J. Problèmes mondiaux, solutions mondiales: vers une meilleure gouvernance mondiale dans la chaîne agroalimentaire	58
K. Réglementer les marchés agricoles: une nécessité mise en relief par les crises	64
L. Les études d'impact sur les droits humains: un outil utile pour éclairer et améliorer la gouvernance commerciale?	69
M. Améliorer la transparence des mesures SPS	75
N. Les normes environnementales privées: possibilités et défis	79
 III Sous thème II: Le rôle de l'OMC et des négociations du Cycle de Doha face à la crise financière actuelle	 85
O. Le commerce international des services: engagements pris dans le cadre de l'OMC et règles de l'AGCS dans le contexte de la crise économique et financière actuelle	86
P. Pourquoi le commerce mondial est-il important? Points de vue du monde des affaires sur le rôle du système commercial multilatéral et du Cycle de Doha dans le contexte de la crise économique actuelle	90
Q. Les règles de l'OMC sont-elles suffisantes pour faire rempart contre le protectionnisme?	96
R. Le protectionnisme peut-il protéger le commerce? Le point de vue du législateur	100
S. L'OMC comme élément essentiel de l'architecture de gouvernance mondiale: leçons du passé et défis pour l'avenir	103



T.	Propriété intellectuelle, durabilité et système alimentaire: tendances et nouvelles orientations.....	109
U.	La crise financière mondiale: les règles de l'OMC et le rôle de l'État.....	115
V.	Quel peut être le rôle des accords sur le commerce des services dans la crise financière et les mesures prises pour faire face à la crise économique?.....	118
W.	Élaboration et mise en œuvre d'une gouvernance dans le domaine de la santé: l'accès aux médicaments dans les pays en développement et les pays les moins avancés.....	125
X.	Controverse douanière – La rétention de médicaments en transit: quel impact sur l'accès aux médicaments?.....	130

IV Sous thème III: L'impact de la crise économique mondiale sur les pays en développement, en particulier les PMA, et le rôle du financement du commerce..... 135

Y.	Les BRIC dans le Cycle de Doha: comparaison des programmes d'action et des stratégies nés de la crise.	136
Z.	Les chaînes d'approvisionnement mondialisées et le commerce à valeur ajoutée.....	143
AA.	Le financement du commerce: comment relancer le moteur?.....	148
BB.	Les mesures de sauvegarde des pays en développement échappent au radar de l'OMC.....	154
CC.	La crise économique mondiale et les petites et moyennes entreprises (PME).....	159
DD.	L'inclusion, problèmes anciens et nouveaux défis dans un système économique mondial en récession.....	164
EE.	Multilatéralisme, crises mondiales et stratégies pour l'avenir.....	170
FF.	Traitement spécial et différencié ou traitement égal et équitable? Logique systémique et intégration sur mesure des pays en développement et des pays les moins avancés dans le système commercial multilatéral.....	173

V Sous thème IV: Principaux défis pour le système commercial multilatéral et réflexions sur le programme de l'OMC après la crise..... 179

GG.	Entre négociations et différends: réinventer le «pilier intermédiaire» à l'OMC.....	180
HH.	L'OMC est-elle coupée des réalités du monde des affaires? Quels sont les thèmes que doit aborder l'OMC malgré l'impasse des négociations?.....	183
II.	L'univers des normes: protection légitime, protectionnisme subtil ou possibilité de développement?.....	188
JJ.	Le réseautage mondial comme moyen de renforcer les capacités des États Membres dans le cadre du mécanisme de règlement des différends.....	196
KK.	Comprendre les disciplines de l'OMC régissant le soutien interne à l'agriculture.....	202
LL.	Renforcement de la gouvernance mondiale du commerce: les leçons de l'expérience de l'Amérique latine....	208
MM.	Un nouveau contrat mondial pour l'alimentation et l'agriculture: quelle peut être la contribution de l'OMC?....	212
NN.	L'effondrement du commerce mondial: éviter le protectionnisme «occulte» en temps de crise.....	215
OO.	Les dispositions relatives au travail et à l'environnement dans les accords bilatéraux et régionaux: enjeux pour le système commercial multilatéral.....	220
PP.	Relance du commerce mondial et programme pour le développement durable après Doha: priorités pour la réforme de la gouvernance de l'OMC.....	224
QQ.	Comment la sécurité alimentaire et l'agriculture durable modifieront le programme de l'OMC après la crise.....	228
RR.	Les droits humains fondamentaux au travail et le rôle de l'OMC:.....	233

Abréviations..... 236

Voies opérationnelles..... 240

Avant propos du Directeur général

Le Forum public de l'OMC a été de nouveau une excellente occasion de dialogue entre tous les participants au système commercial multilatéral.

Il a eu lieu à un moment critique sur la scène mondiale. En effet, l'année 2009 a été marquée par un ralentissement sans précédent de l'économie mondiale. Du fait de la forte contraction des échanges commerciaux et de l'effondrement de l'emploi, la menace du protectionnisme n'était jamais bien loin. Comme l'histoire nous l'a enseigné, les réactions unilatérales en période de crise mondiale peuvent être à l'origine de problèmes économiques encore plus graves. Alors que des pressions croissantes s'exerçaient sur la communauté internationale pour qu'elle trouve des solutions, le Forum public 2009 et son thème «Problèmes mondiaux, solutions mondiales: Vers une meilleure gouvernance mondiale» ne pouvaient pas être plus en phase avec la réalité.

En attirant plus de 1 400 participants, le Forum a apporté une contribution inestimable au dialogue mondial sur la nécessité d'instaurer un système économique mondial plus durable qui réponde aux besoins des pauvres et des faibles et qui permette une diffusion plus large de la prospérité. Des débats très animés ont eu lieu autour de quatre sous thèmes, mettant l'accent sur l'impact de la crise sur les pays les plus pauvres, le rôle de l'OMC, les défis pour le système commercial multilatéral et les moyens d'aller de l'avant. La présente publication reproduit tout l'éventail des points de vue et des préoccupations exprimés pendant les trois journées du Forum. J'espère que ces contributions vous paraîtront tout aussi stimulantes qu'à nous.

Les échanges dans le cadre du Forum public sont de plus en plus intéressants chaque année. Cet événement s'est imposé comme une pièce maîtresse du débat sur le système commercial mondial. J'espère sincèrement que ce dialogue avec tous les acteurs du système commercial multilatéral se poursuivra pendant de nombreuses années.

Pascal Lamy





Remerciements

La publication Forum public 2009 de l'OMC a été préparée sous la direction de Keith Rockwell, Directeur de la Division de l'information et des relations extérieures. María Pérez Esteve, Conseillère dans cette Division, a piloté le projet. Cette publication n'aurait pas été possible sans le soutien et les contributions de tous ceux qui ont organisé des séances pendant le Forum public. La Division de l'information et des relations extérieures leur exprime sa reconnaissance pour leur aide et remercie tous les organisateurs pour leurs rapports qui constituent la base de la présente publication.

La Division de l'information et 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 l'Institut de formation et de coopération technique, de la Division des services linguistiques, de la documentation et de la gestion de l'information (LDIMD), de la Division des affaires juridiques et de la Division des règles, qui ont présenté des rapports sur les différentes séances du Forum public et qui ont contribué à son succès. La Division de l'information et des relations extérieures exprime aussi sa reconnaissance aux volontaires du Secrétariat de l'OMC qui ont travaillé sans relâche tout au long du Forum.

La production du rapport a été coordonnée par Anthony Martin et Serge Marin Pache de la Division de l'information et des relations extérieures. Karen Turnbull et Stefania Gallo ont apporté une assistance éditoriale. Il convient de remercier tout particulièrement les traducteurs de la Division des services linguistiques, de la documentation et de la gestion de l'information pour le travail considérable qu'ils ont accompli.

Introduction

Le Forum public 2009 s'est tenu au siège de l'OMC, à Genève, du 28 au 30 septembre. Intitulé «Problèmes mondiaux, solutions mondiales: Vers une meilleure gouvernance mondiale», le Forum visait à stimuler la discussion sur tous les aspects du système commercial multilatéral en période de crise économique mondiale. La participation de représentants de gouvernements, d'organisations non gouvernementales et de syndicats, de parlementaires, d'universitaires, de membres des milieux d'affaires, de journalistes, de juristes et d'étudiants a permis un large débat qui a débouché sur de nombreuses approches nouvelles des sujets abordés.

Le Forum a été une occasion importante d'évaluer le rôle du système commercial multilatéral au lendemain de la crise financière et économique. Les discussions ont conforté l'idée qu'un système commercial multilatéral fondé sur des règles pouvait contribuer grandement à la reprise de l'économie mondiale.

“ Cette publication contient un résumé des différentes séances du Forum ”

Cette publication contient un résumé des différentes séances du Forum, établi par leur(s) organisateur(s).

Elle s'articule autour des quatre sous thèmes du Forum 2009:

- I. Apporter des solutions mondiales aux problèmes mondiaux: la voie à suivre pour améliorer la gouvernance mondiale;
- II. Le rôle de l'OMC et du Cycle de négociations de Doha face à la crise financière actuelle;
- III. L'impact de la crise économique mondiale sur les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, et le rôle du financement du commerce; et
- IV. Principaux défis pour le système commercial multilatéral et réflexions sur le programme de travail de l'OMC après la crise.

“ L'amélioration de la gouvernance mondiale comme moyen de résoudre les problèmes mondiaux a été examinée au cours des séances portant sur le premier sous thème ”

La question de l'amélioration de la gouvernance mondiale comme moyen de résoudre les problèmes mondiaux a été examinée au cours des séances portant sur le premier sous thème. L'accent a été mis sur l'évaluation de la possibilité d'établir des liens plus étroits entre le commerce et les autres aspects de la gouvernance mondiale. Comment mieux coordonner et développer le régime commercial mondial et le système financier mondial dans une architecture de gouvernance économique mondiale au XXI^e siècle? Quelle est la relation entre les règles multilatérales relatives au climat et les règles de l'OMC? Quelles politiques commerciales peut on mettre en place pour sauvegarder l'emploi? Quel est le rôle des partenariats public privé dans le développement? Les études d'impact sur les droits humains sont elles utiles pour éclairer et améliorer la gouvernance commerciale? Ce ne sont là que quelques unes des questions soulevées pendant les séances. Les participants ont souligné aussi qu'ils devaient réfléchir à leur propre rôle dans l'amélioration de la gouvernance. Les représentants des milieux d'affaires se sont attachés en particulier à analyser comment développer le leadership des entreprises en vue de promouvoir et de renforcer le système commercial multilatéral.

“ Les discussions portant sur le deuxième sous thème ont été axées sur le rôle de l'OMC et du Cycle de négociations de Doha dans la crise actuelle ”

Les discussions portant sur le deuxième sous thème ont été axées sur le rôle de l'OMC et du Cycle de négociations de Doha dans la crise actuelle. Les participants se sont demandé si, en période de crise, les mesures correctives commerciales constituaient une soupape de sécurité légitime ou un problème en soi. Ils ont discuté, entre autres, de l'Accord général sur le commerce des services, du règlement des différends commerciaux et





de l'incidence de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) en termes d'accès aux médicaments. Le débat a porté principalement sur la capacité de l'OMC à créer de nouvelles possibilités commerciales – en particulier si le Cycle de négociations de Doha est mené à bien – et sur sa responsabilité dans la prévention du protectionnisme. Ce point a été examiné du point de vue des gouvernements et des législateurs nationaux et de l'autonomie dont ils disposent pour formuler les politiques commerciales dans le cadre des règles de l'OMC.

“ “ Le troisième sous thème, axé sur les questions de développement, a amené à examiner l'impact de la crise sur les pays en développement”

Le troisième sous thème, axé sur les questions de développement, a amené à examiner l'impact de la crise sur les pays en développement. Les participants ont évoqué l'interdépendance économique accrue résultant de la mondialisation et son rôle dans la diffusion des aspects négatifs et positifs des évolutions mondiales. L'objectif était de susciter une approche nouvelle de l'élaboration des règles commerciales qui aiderait les pays les plus pauvres à atteindre leurs objectifs de développement à long terme. Il a été noté que les mécanismes mis en place par l'OMC, tels que le traitement spécial et différencié et les mesures de sauvegarde, n'avaient que trop clairement montré leurs limites. La conclusion du Programme de Doha pour le développement aidera-t-elle les pays vulnérables à mieux résister en période de difficultés, ou les en empêchera-t-elle? Le rôle du financement du commerce dans ce contexte a été examiné au cours d'une séance de haut niveau à laquelle ont participé M. Pascal Lamy, Directeur général de l'OMC, et S.E. M. Kim Jong Hoon, Ministre du commerce de la République de Corée.

“ Le quatrième sous thème a donné lieu à des discussions sur les défis à venir et sur le programme de travail de l'OMC après la crise”

Le quatrième sous thème a donné lieu à des discussions sur les défis à venir et sur le programme de travail de l'OMC après la crise. L'accent a été mis sur les problèmes anciens et nouveaux qui empêchent l'OMC de jouer effectivement un rôle dans la gouvernance économique mondiale. Des suggestions ont été faites sur un certain nombre de points: la recherche d'un consensus et le renforcement de la transparence et de la responsabilité à l'OMC; la nécessité d'accroître la capacité des États membres dans le processus de règlement des différends; le renforcement des liens avec les travaux d'autres organisations internationales; la simplification du processus de négociation; le renforcement des mécanismes de suivi et de surveillance du commerce et la multiplication des accords commerciaux bilatéraux et régionaux. Les participants ont aussi discuté des questions à inclure dans le programme de travail de l'OMC dans les prochaines années: comment la sécurité alimentaire et l'agriculture durable modifieront-elles le programme de l'OMC après la crise; comment renforcer l'agriculture pour répondre dans l'avenir à la demande alimentaire et aux objectifs environnementaux; quel serait le contenu d'un programme axé sur l'environnement et le travail.

En abordant ce large éventail de sujets, le Forum a de nouveau permis d'évaluer les points forts et les points faibles du système commercial multilatéral. Il a permis aux participants de mettre en évidence les meilleures pratiques actuelles et d'identifier les moyens d'améliorer la gouvernance mondiale et le système commercial multilatéral.



WTO OMC



I. Discours liminaire du Directeur général



Mesdames, Messieurs,

Bienvenue au Forum public de l'OMC 2009!

C'est toujours un plaisir de voir la foule qu'attire le Forum public de l'OMC. Votre présence en nombre aussi impressionnant témoigne de la pertinence du rôle et du mandat de l'OMC. Elle est aussi révélatrice des grandes attentes que vous placez dans l'Organisation, et auxquelles l'OMC doit certainement s'efforcer de répondre.

Cela montre également que l'OMC ne prêche pas seulement la transparence et l'ouverture le dimanche mais qu'elle met aussi ces principes en pratique le lundi! En réalité, même le dimanche, comme cela a été fait il y a quelques semaines lorsque nous avons pour la première fois ouvert nos locaux au public. Et il ne fait aucun doute que les résultats du référendum d'hier sur l'extension du siège de l'OMC ici à Genève nous encourageront à aller encore plus à votre rencontre.

“ Comme je l'ai déjà dit à de nombreuses reprises, c'est vos besoins et vos aspirations que cette Organisation se doit de satisfaire et j'espère vraiment que ce forum permettra à toute la famille de l'OMC, Membres et personnel du Secrétariat confondus, de mieux «prendre le pouls» si j'ose m'exprimer ainsi”

Comme je l'ai déjà dit à de nombreuses reprises, c'est vos besoins et vos aspirations que cette Organisation se doit de satisfaire et j'espère vraiment que ce forum permettra à toute la famille de l'OMC, Membres et personnel du Secrétariat confondus, de mieux «prendre le pouls» si j'ose m'exprimer ainsi. En d'autres termes, de mieux comprendre vos préoccupations et vos attentes quant à la manière dont l'OMC peut améliorer sa façon de faire à l'avenir.

Le thème du Forum de cette année est «une meilleure gouvernance mondiale». Un thème choisi surtout eu égard à la crise financière, économique et sociale actuelle à laquelle nous assistons depuis l'année dernière. Il ne fait aucun doute que le monde a traversé une période très difficile en 2008 et au début de l'année en cours

avec la catastrophe financière qui s'est produite et ses conséquences très graves sur les populations du monde entier; beaucoup sont ceux qui ont perdu leur emploi, leur maison, leurs économies, en un mot tous leurs moyens d'existence. Et nous ne sommes certainement pas encore sortis d'affaire s'agissant de cette crise particulière.

La croissance économique mondiale, telle qu'elle est mesurée par la production mondiale de marchandises et de services, s'est brutalement ralentie en 2008 et au début de 2009. Cette contraction de la demande a conduit à un fléchissement de la production et des échanges internationaux. D'après les projections, le recul du commerce mondial de marchandises atteindrait carrément 10 pour cent cette année et l'investissement étranger direct, qui a perdu 15 pour cent en 2008, devrait encore diminuer.

L'OMC a rapidement réagi à la crise en lançant aux gouvernements une mise en garde contre les politiques du chacun pour soi, appliquées dans le passé, dans des situations similaires, et qui avaient démontré leur totale inadéquation. Elle a utilisé un mécanisme de surveillance des restrictions commerciales mis en application dans la foulée de la crise financière à titre de mise en garde contre le protectionnisme. Une sorte d'«écran radar» de l'OMC, si vous voulez.

Ce que fait apparaître notre radar jusqu'à présent, c'est un protectionnisme «de faible intensité»; en d'autres termes, un grand nombre de mesures dont l'intensité est à ce jour restée limitée. Mais il ne faut pas baisser la garde. La hausse du chômage continuera de donner lieu à d'inévitables pressions protectionnistes.

Mesdames et Messieurs, il faut résister à la tentation de donner à la crise financière une réponse «locale». En fait, je dirai que cette réponse devrait continuer d'être «mondiale» pour la simple raison que de nombreux consommateurs ont vu leur pouvoir d'achat baisser et ont besoin de marchandises et de services meilleur marché plus compétitifs et non de marchandises et services plus chers produits derrière une barrière tarifaire nationale.

“ Le commerce international contribue à abaisser le coût des marchandises et des services pour le consommateur final”



Le commerce international contribue à abaisser le coût des marchandises et des services pour le consommateur final. Et c'est pour cette raison aussi qu'il est impératif de conclure le Cycle des négociations commerciales de Doha. En fait, si l'ensemble de la communauté des nations formant l'OMC décidait de relever les niveaux tarifaires appliqués jusqu'à ce qu'ils atteignent les plafonds autorisés dans le cadre de l'OMC, la moyenne mondiale des droits de douane s'en trouverait pratiquement doublée par rapport au niveau actuel.

En d'autres termes, les exportateurs verraient leur situation se dégrader de 100 pour cent si la marge de manœuvre politique que l'OMC prévoit était entièrement exploitée. Le Cycle de négociations commerciales de Doha ne se contenterait pas d'ouvrir de nouveaux marchés pour les exportateurs, il réduirait aussi en partie la marge de manœuvre existante dont l'utilisation pourrait signifier un recul au plan mondial.

Ceci explique pourquoi la question occupe une place aussi importante dans le programme de travail du G-20 depuis l'an dernier, y compris la semaine dernière à Pittsburgh. J'ai d'ailleurs saisi cette dernière occasion pour informer les dirigeants du G-20 de l'état actuel du commerce international. J'ai expliqué que des signaux politiques indiquant une volonté de résister au protectionnisme et de conclure le Cycle de Doha pour 2010 étaient nécessaires et seraient les bienvenus. Mais tant qu'elles ne se traduiront pas en un engagement concret, les déclarations ne permettront pas en elles mêmes de parvenir à un résultat. Les dirigeants sont convenus que leurs négociateurs s'attelleraient maintenant aux programmes de travail que nous avons établis pour les trois prochains mois et qu'ils évalueraient ensuite notre aptitude collective à atteindre notre objectif en 2010. Il leur appartient maintenant de concrétiser ces propos en actes.

Passons à présent au financement du commerce. Comme vous le savez tous, une partie de la contraction des échanges mondiaux à laquelle nous avons assisté en 2008 et en 2009 s'est produite parce que les sources de financement du commerce se sont taries. Face à la crise financière, les institutions spécialisées dans ce domaine, ayant constaté le nombre de défaillances survenues dans le cadre de contrats commerciaux, ont réduit leurs crédits à l'exportation.

L'OMC n'est pas restée silencieuse et passive devant ce problème. Elle a mobilisé la communauté des institutions spécialisées dans le financement du commerce et

les dirigeants du monde entier en les avertissant que cela avait pour conséquence d'entraîner le commerce mondial dans une spirale négative. Le financement du commerce commence à présent à se rétablir. J'ai bon espoir qu'il retrouve bientôt les niveaux que nous connaissions auparavant, en particulier là où les besoins sont les plus grands, à savoir en ce qui concerne les petites entreprises et les pays les moins avancés.

Mesdames et Messieurs, s'il est vrai que la crise financière est une grave préoccupation que nous partageons tous, nous ne devons pas oublier qu'elle ne constitue pas le seul problème mondial qui appelle une action de notre part. Nombreuses sont les questions que nous devons traiter au niveau international et qui méritent toute notre attention. Je veux parler ici de la crise climatique, de la crise alimentaire et des pandémies qui menacent la santé des habitants de la planète.

Il est capital que la communauté internationale «scelle un accord sur le climat» au Sommet de Copenhague qui se tiendra à la fin de l'année. Comme je l'ai déjà dit à de nombreuses reprises, seul un accord «mondial» et équitable sur le climat permettra de lutter efficacement contre la crise dans ce domaine; un accord qui énoncera clairement les engagements de chaque partie prenante. Ce n'est pas par l'action unilatérale d'un petit nombre d'intervenants que nous parviendrons à juguler cette crise. Il ne faut pas perdre de vue l'essentiel, et ne pas oublier l'ampleur du problème auquel nous sommes confrontés. C'est tout simplement notre capacité de survie qui est en jeu ici.

J'ai été encouragé par les résultats de la récente Conférence mondiale sur le climat qui s'est tenue ici à Genève et qui a conféré un caractère prioritaire au développement de «services climatologiques», tels que les services de recherche et de prévisions. J'espère que les Membres de l'OMC relèveront le défi lancé par cette conférence et répondront en accélérant l'ouverture des marchés pour les marchandises et les services liés à l'environnement et au climat au moyen du Cycle de Doha. C'est pour la communauté commerciale un moyen très concret de participer à l'élaboration d'un accord mondial sur le climat, un accord que nous souhaitons vivement voir émerger du Sommet de Copenhague à la fin de l'année.

Mesdames et Messieurs, la crise alimentaire n'est pas moins grave que les autres crises. L'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture nous dit que le nombre d'individus qui ont faim est plus grand qu'il n'a jamais



été. On ne peut pas accepter que cette situation perdure. Le commerce, et en particulier le Cycle de Doha, peut constituer une partie de la réponse, une partie seulement, puisque les politiques qui iront de pair en matière de crédit, de nutrition et de développement de l'agriculture joueront aussi un grand rôle.

Le commerce est la courroie de transmission qui permet de transférer les denrées alimentaires des nantis à ceux qui n'ont que peu de ressources. Nous devons favoriser ce transfert et utiliser le Cycle de Doha pour améliorer les fondements sur lesquels reposent les échanges. Le Cycle aura pour effet de réduire les subventions des pays riches et d'abaisser les barrières douanières dans les pays développés comme dans les pays en développement, ce qui mettra les denrées alimentaires davantage à la portée des pauvres.

Enfin, je voudrais dire un mot ou deux sur les pandémies mondiales, comme celle du virus H1N1 que nous observons cette année, ou d'autres épidémies de grippe survenues dans le passé. En raison de la mondialisation et du développement des communications aujourd'hui, la probabilité de subir des pandémies mondiales est peut-être plus grande que jamais. Il est donc essentiel que nous renforçons les normes internationales, comme celles qui sont établies par l'Organisation mondiale de la santé ou l'Organisation mondiale de la santé animale,

et que nous fassions en sorte d'être guidés autant que possible par la science. L'OMC encourage et continuera d'encourager ses Membres à se conformer aux normes internationales. Non seulement elles facilitent les échanges commerciaux, mais elles facilitent aussi le partage de l'information scientifique et le contrôle réglementaire qui convient.

Un grand nombre des sujets que je viens d'aborder avec vous font partie du programme du Forum mondial de cette année. Mon objectif – bien entendu – était simplement de vous mettre en appétit!

“J'espère que vous nous ferez part de vos opinions au cours des trois prochains jours sur chaque sujet que j'ai abordé”

Plus sérieusement, j'espère que vous nous ferez part de vos opinions au cours des trois prochains jours sur chaque sujet que j'ai abordé, et davantage encore. Faisons en sorte que ce forum soit pour nous tous une source d'enrichissement et de rapprochement.

Je vous remercie pour votre attention.

A. Séance plénière d'ouverture: débat de haut niveau: problèmes mondiaux, solutions mondiales – Vers une meilleure gouvernance mondiale

Lundi 28 septembre 2009 – 10h30-12h30

Modérateur

M. Chenggang Rui – Directeur et présentateur, China Central Television

Intervenants

S.E. M. Thabo Mbeki – Ancien Président de l'Afrique du Sud

Mme Gro Harlem Brundtland – Envoyée spéciale des Nations Unies pour les changements climatiques et ancienne Premier Ministre de la Norvège

M. Sergio Abreu – Sénateur et ancien Ministre des affaires étrangères de l'Uruguay

M. Pascal Lamy – Directeur général de l'OMC

Séance organisée par

OMC – Division de l'information et des relations extérieures

Rapport rédigé par

OMC – Division de l'information et des relations extérieures



Résumé

À la séance plénière d'ouverture du Forum public 2009, les participants ont examiné comment définir un nouveau système de gouvernance mondiale pour relever les défis communs actuels et futurs. Ils ont reconnu que le Cycle de négociations de Doha et la Conférence de Copenhague étaient des tests décisifs pour la gouvernance mondiale, mais qui menait les opérations? Le G-20 devient certes un nouveau pôle de discussion et de prise de décisions, mais il soulève des questions de responsabilité, de légitimité et de représentativité que l'on ne peut

ignorer. Qu'en est-il du système des Nations Unies? Est-ce un outil obsolète pour relever les nouveaux défis ou peut-il encore jouer un rôle dans la nouvelle structure de gouvernance mondiale? Et quel est le rôle des autres organisations internationales, comme l'OMC et le FMI?

Les experts ont tenté de répondre à ces questions en identifiant les obstacles et en traçant les grandes lignes d'un système de gouvernance possible.





1. Exposés des experts

Le modérateur, M. Rui, directeur et présentateur de China Central Television, a donné le ton du débat en évoquant la présence de M. Lamy au sommet du G-20, tenu à Pittsburgh quelques jours seulement avant le Forum public. Ce sommet avait été l'occasion de débattre de la gouvernance mondiale dans le contexte de la crise financière et économique. La mondialisation de l'économie et des entreprises avait réussi, mais celle des politiques tardait. Trop souvent, la politique locale l'emporte sur les intérêts internationaux. Peut-on vraiment mondialiser la politique? À cet égard, le résultat le plus pertinent du sommet de Pittsburgh consistait en la décision d'institutionnaliser le G-20 et d'en faire un cadre permanent pour s'attaquer aux problèmes économiques et financiers mondiaux et pour aborder éventuellement d'autres domaines de discussion. Cette décision était fondée sur le constat que le G-20 était assez grand pour être représentatif et assez petit pour être efficace. Mais plusieurs questions se posent encore: certaines régions du monde sont-elles surreprésentées au G-20? Le G-20 remplacera-t-il le G-8? Et comment coordonnera-t-il son action avec celle des autres organisations internationales? En posant ces questions, M. Rui a donné la parole aux experts.

(a) Thabo Mbeki, ancien Président de l'Afrique du Sud

M. Mbeki a été le premier à intervenir. Il a noté que la communauté internationale s'efforçait, depuis un certain temps, d'identifier les défis mondiaux, mais la crise financière mondiale avait donné au débat une nouvelle orientation. Non seulement elle rendait ces défis plus urgents, mais encore elle mettait clairement en évidence la nécessité d'une coopération internationale plus durable et plus systématique. Compte tenu de ce consensus, ce qui manquait à ce stade, c'était une action concrète. Selon M. Mbeki, la réunion du G-20 à Pittsburgh avait eu le mérite d'identifier des outils importants pour instaurer une gouvernance mondiale, tels que le cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée et le mécanisme d'examen par les pairs.

“ Un nouveau système de gouvernance mondiale ne pouvait être efficace que si tous les pays y participaient et si les Nations Unies jouaient un rôle central dans ce système ”

Il reconnaissait que le G-20 était mieux que le G 8, mais ce n'était pas le G 192. À son avis, un nouveau système de gouvernance mondiale ne pouvait être efficace que si tous les pays y participaient et si les Nations Unies jouaient un rôle central dans ce système.

(b) Gro Harlem Brundtland, envoyée spéciale des Nations Unies pour les changements climatiques et ancienne Premier Ministre de la Norvège

Mme Brundtland a expliqué que la crise exacerbait les problèmes qui pesaient déjà sur les pays les plus pauvres. Elle aurait vraisemblablement une incidence sur les modèles de développement de l'économie mondiale et sur la crise climatique actuelle. La préoccupation exprimée généralement dans les négociations sur le climat est que les problèmes immédiats liés à la crise économique risquent de détourner l'attention des problèmes d'adaptation à long terme, tels que l'utilisation des ressources pour lutter contre le changement climatique, la salubrité de l'eau, l'énergie durable et les questions de développement liées à l'environnement.

Mme Brundtland a reconnu que le G-20 avait la possibilité de combler les lacunes, mais, comme l'avait dit M. Mbeki, les programmes antérieurs, comme le programme Action 21 et les Objectifs du Millénaire pour le développement, avaient révélé un manque flagrant de gouvernance mondiale et d'engagement systématique dans la défense de causes communes. Malgré cela, elle était très optimiste quant à l'obtention d'un résultat positif à Copenhague sur la base des principes qui sous-tendent la finalisation d'un accord sur le changement climatique. Elle a établi un parallèle entre le traitement spécial et différencié invoqué dans les négociations commerciales et le principe de la responsabilité commune mais différenciée énoncé dans la convention sur le climat. Le message commun est que tous les pays sont confrontés à des défis communs, et il est donc dans l'intérêt de chacun d'y apporter une réponse intégrée. Elle a demandé plus de représentativité, plus d'inclusion et la participation de nouveaux acteurs: partenariats privé public, ONG, société civile et entreprises.

S'agissant de la réforme du système des Nations Unies, Mme Brundtland était d'avis qu'il serait plus constructif d'utiliser les instruments dont nous disposons déjà en tirant pleinement parti de leurs possibilités, au lieu de se contenter de critiquer sans fournir de solution réelle.

Selon elle, l'engagement systémique et l'attitude cohérente des dirigeants étaient un élément indispensable pour que la gouvernance mondiale soit

efficace. Les instructions générales données à la réunion du G-20 étaient une première étape importante. Il incombe désormais aux dirigeants de suivre ces instructions en gardant à l'esprit la situation d'ensemble.

(c) Sergio Abreu, sénateur et ancien Ministre des affaires étrangères de l'Uruguay

M. Rui avait fait observer que Copenhague et Doha étaient des tests décisifs pour la gouvernance mondiale. Cependant, l'utilisation d'outils d'anciens pour relever de nouveaux défis semblait susciter une inquiétude générale. Était-il nécessaire de réformer des organisations comme l'ONU, le FMI et même l'OMC pour pouvoir faire avancer les choses?

M. Abreu a répondu en demandant l'établissement de règles claires pour garantir l'efficacité du système international. Selon lui, il ne pouvait pas y avoir de gouvernance mondiale sans l'élaboration d'un programme international. Et il ne pouvait pas y avoir de programme international sans appropriation de ce programme. Cela signifie que les gouvernements, ainsi que le secteur privé et la société civile, doivent s'identifier au programme. En outre, pour que le programme soit efficace, il faut des institutions fortes garantissant la participation de tous. Enfin, aucune gouvernance n'est possible sans des instances dirigeantes responsables et participatives.

M. Abreu a souligné qu'actuellement, l'OMC était la seule organisation dont la structure n'avait pas été remise en cause, dont les décisions étaient prises par consensus et dont le programme suivait – et parfois devançait – les événements mondiaux. Le système de l'OMC était un modèle viable fondé sur des règles. Certes, la conclusion du Cycle de Doha se heurte à de nombreuses difficultés, mais celles-ci sont le résultat de facteurs externes qui influent sur le système commercial multilatéral, à savoir la spéculation, les problèmes environnementaux, l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène internationale et les questions de sécurité internationale.

Le message de M. Abreu en faveur de la gouvernance mondiale est que les dirigeants et les institutions doivent assumer en partie la nouvelle responsabilité de garantir la certitude juridique pour toutes les économies et tous les acteurs et pour le programme d'action international résultant des préoccupations de l'ensemble de la communauté internationale.

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

La fin de l'intervention de M. Abreu a marqué l'ouverture des débats. La discussion a d'abord porté sur la structure possible d'une nouvelle gouvernance mondiale.

M. Lamy a reconnu en premier lieu que la gouvernance de l'OMC n'était pas remise en cause parce que l'OMC était capable de devenir un système fondé sur le consensus permettant des ajustements rapides. Il a noté avec regret que les autres organisations n'étaient pas dotées de mécanismes d'ajustement et se heurtaient à une certaine résistance lorsqu'il était question de partage du pouvoir.

Il a observé que le passage du G 8 au G-20 impliquait non seulement un changement de forme mais aussi un changement de programme. Alors que le G 8 était essentiellement une instance politique, le G-20 offrait un cadre pour s'attaquer aux problèmes économiques, financiers, environnementaux et sociaux. En outre, la représentativité au sein du G-20 s'était améliorée car un certain nombre d'organisations régionales et intergouvernementales avaient été invitées à participer et à contribuer au débat. C'est ce qui lui avait donné l'idée d'un triangle de gouvernance mondiale dont l'un des côtés serait représenté par le G-20, qui apportera au système le leadership dont il a besoin pour fonctionner. Les organisations internationales existantes, comme l'OMC, le FMI, la Banque mondiale et l'OMS, représenteraient un autre côté du triangle, avec leurs compétences et leurs capacités d'élaboration et d'exécution des règles. Enfin, pour compléter le triangle, il y aurait le système des Nations Unies réformé, qui constituerait une plate-forme de responsabilité.

Sur une note plus réaliste, M. Lamy a reconnu qu'il était impossible de concevoir un système de gouvernance parfait qui empêcherait les dirigeants de donner la priorité à la politique locale. Bien que le fondement de ce système de gouvernance soit déjà présent dans la structure actuelle, il y a encore des domaines où existent des tensions, faute de convergence.

2. Questions et observations de l'assistance

Mme Brundtland a souscrit à la vision générale de la gouvernance mondiale formulée par le Directeur général de l'OMC, la qualifiant d'exemple de «pragmatisme évolutionniste». Selon elle, il était important de travailler avec les composantes nationales du système multilatéral.



Une plus grande intégration de la politique internationale dans le débat national réduirait l'écart entre le dialogue national et le dialogue international. Mme Brundtland a reconnu aussi qu'il fallait que les institutions évoluent à mesure que le monde change, mais elle concevait ces changements comme un processus évolutif dans lequel des événements cruciaux, comme la crise actuelle, aideraient à progresser.

M. Mbeki a également formulé des observations sur l'idée de gouvernance mondiale et, résumant le principe du traitement spécial et différencié, il a dit que la reconnaissance des inégalités et des déséquilibres mondiaux assurerait la stabilité du système fondé sur des règles invoqué par M. Abreu et du triangle de gouvernance décrit par M. Lamy.

Le débat a ensuite porté sur le différend entre les États Unis et la Chine concernant les pneumatiques. M. Mbeki a été invité à donner son avis sur cette affaire. L'ancien Président de l'Afrique du Sud s'est dit préoccupé par le fait qu'elle puisse faire l'objet d'une procédure de règlement des différends à l'OMC, donnant lieu à un conflit inutile dû à la pression résultant de la crise financière et du problème de l'emploi.

Selon M. Rui, les États Unis et la Chine avaient réussi à compartimenter la question des pneumatiques. Après tout, les relations entre les deux pays allaient au-delà de simples relations commerciales.

À propos des négociations de Doha, M. Rui a demandé à M. Lamy si son point de vue sur le Cycle de Doha et sa conclusion était aussi optimiste qu'il paraissait ou si, lui aussi, s'inquiétait du risque de reprise sans emploi et d'une aggravation de la situation qui mettrait un terme aux discussions. Le Directeur général a dit qu'il était conscient que la reprise prévue ne se ferait pas en douceur. Par ailleurs, il avait reçu des signes positifs de la part de pays en développement qui préconisaient la conclusion du Cycle de Doha. La crise avait montré l'importance du système commercial multilatéral et de son renforcement. En fait, pour la plupart des pays en développement, l'ouverture des marchés est la seule possibilité de croissance économique.

De Doha à Copenhague, Mme Brundtland a donné des exemples des progrès accomplis depuis Kyoto en 1997 et a rappelé l'importance du principe de responsabilité commune mais différenciée énoncé après Kyoto, qui associe les pays émergents et les pays en développement aux efforts de réduction des émissions. Après tout, a-t-elle expliqué, les émissions

des pays parties au Protocole de Kyoto représentent aujourd'hui 30 pour cent du total et sont en diminution alors que les taux de pollution des pays émergents sont en hausse. Le point fort de la convention sur le climat est que ce sera un accord inclusif qui portera ses fruits dans l'avenir.

Enfin, à propos des valeurs, Mme Brundtland a estimé que la dimension éthique rend encore plus urgent d'assumer collectivement la responsabilité de construire un avenir commun.

L'assistance s'est montrée très intéressée par la question du climat et les négociations de Doha. M. Lamy et Mme Brundtland ont été priés de préciser comment il sera possible de «sceller un accord équitable» à Copenhague. Mme Brundtland a réaffirmé son optimisme en soulignant que Copenhague n'était pas le prolongement de Kyoto, mais s'inscrivait dans une perspective plus vaste. Cependant, pour que l'accord soit équitable, il fallait qu'il soit soutenu par les pays émergents – comme la Chine, l'Inde et le Brésil et d'autres – dont les niveaux de développement sont plus élevés que ceux des autres pays en développement. L'idée est d'éviter que les pays pauvres reproduisent les anciens modèles de développement et de leur fournir des solutions de rechange et des ressources écologiques. M. Lamy a ajouté qu'un accord «équitable» sera un accord qui répartira la charge de l'action et de la mise en œuvre entre tous les pays proportionnellement à leurs niveaux de pollution. En réponse aux préoccupations concernant le caractère équitable de l'accord pour les pays en développement, M. Mbeki a expliqué que le principe de la responsabilité commune mais différenciée visait précisément à faire en sorte que la responsabilité soit partagée, mais que cette responsabilité était différenciée en fonction du niveau d'engagement demandé à chaque pays.

Au sujet du Cycle de Doha, M. Lamy a rappelé qu'à ce stade, les pays Membres de l'OMC étaient parvenus à un accord juste et équitable et qu'en fait, c'étaient les pays en développement eux mêmes qui réclamaient la conclusion des négociations. Mme Brundtland a dit que les pays du monde entier étaient conscients de l'importance des résultats obtenus dans les négociations à l'OMC; ils connaissaient les enjeux et étaient prêts à sceller un accord dans le cadre du Cycle de Doha et à Copenhague afin de rendre le monde plus sûr et moins risqué.

3. Conclusions et voie à suivre

Tous les intervenants ont dit qu'ils étaient favorables à la conclusion du Cycle de Doha. M. Mbeki, en particulier, espérait que le Forum public aiderait l'OMC à faire avancer son programme de travail et, par ricochet, inciterait d'autres institutions à en faire autant. M. Abreu a ajouté que le consensus était pour l'OMC le meilleur moyen d'atteindre ses objectifs. La conclusion du Cycle de Doha pouvait envoyer un message positif, encourageant à appliquer des règles communes et à instaurer une gouvernance mondiale. Pour faire bouger les choses, les dirigeants devaient œuvrer en faveur de la finalisation du Cycle de Doha sans perdre de vue les autres discussions, comme celles de Copenhague.

Les participants se sont accordés pour dire que, trop souvent, les dirigeants nationaux s'intéressaient aux

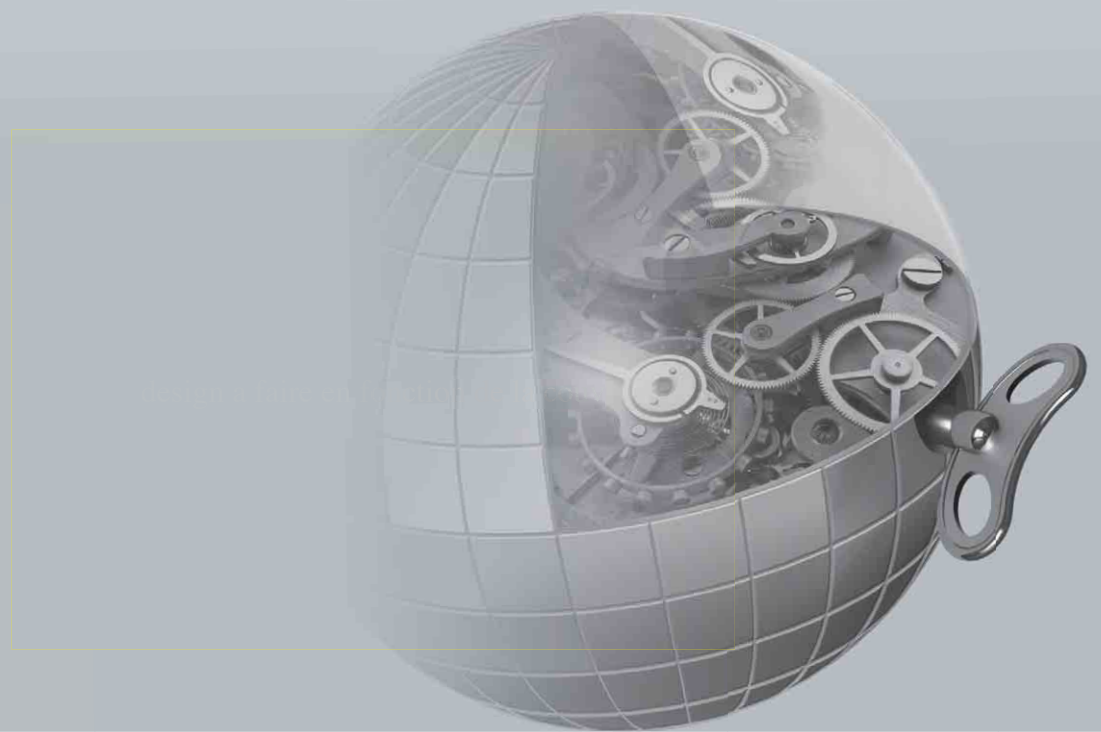
questions et aux priorités nationales et négligeaient les facteurs plus généraux dont dépendait la croissance à long terme de leur pays. Ils sont convenus que l'intégration plus étroite des préoccupations internationales dans les programmes nationaux serait la seule solution viable et que le processus pouvait être facilité par la participation d'autres acteurs, comme la société civile, les ONG et les syndicats, qui serviraient de vecteurs pour transmettre l'engagement international dans le cadre national. C'est pourquoi il est désormais important d'accroître les possibilités de débat public.

Pour conclure, M. Rui s'est fait l'écho de l'appel lancé par M. Lamy pour que l'on passe des discours aux actes, en ajoutant qu'il fallait continuer d'avancer.





WTO OMC



II. Sous thème I: Apporter
des solutions mondiales
aux problèmes mondiaux:
la voie à suivre pour améliorer
la gouvernance mondiale

B. Le rôle des dirigeants d'entreprises dans l'amélioration de la gouvernance mondiale du commerce international

Lundi 28 septembre 2009, 12h30-14h00

Modérateur

M. Jean Pierre Lehmann – Professeur d'économie politique internationale à l'IMD et Directeur fondateur du Groupe d'Évian, Suisse

Intervenants

M. Ravi Chaudhry – Président, Cemex Consulting Group, New Delhi, Inde

M. Hisham El Sherif – Président, Nile Capital, Égypte

Débat organisé par

Groupe d'Évian – IMD

Rapport rédigé par

Groupe d'Évian – IMD



Résumé

La principale conclusion de cette séance est qu'il est impératif et urgent de changer de paradigme mondial et de faire évoluer les mentalités. Cela est indispensable pour créer une économie de marché mondiale juste, inclusive, équitable, solide et durable.

Introduction

Le défi du leadership et de la responsabilité des entreprises en tant qu'acteurs clés à l'ère de la mondialisation, en particulier en relation avec le système commercial multilatéral, est au cœur des activités de plaidoyer du Groupe d'Évian, dont l'implantation sur le campus de l'IMD (une des meilleures écoles de commerce du monde) à Lausanne, en Suisse, ne fait que renforcer sa pertinence. Dans le prolongement d'un Sommet sur le leadership responsable, qui s'est tenu sur le campus de l'IMD en février 2009, le Groupe d'Évian et la CCI (Chambre de commerce internationale) ont organisé conjointement une table ronde d'une journée sur le thème: «Renforcer le régime de commerce mondial pour la paix et la prospérité dans le monde». Le but de cet événement était d'examiner la situation des milieux d'affaires par rapport à la crise actuelle.

Les experts, tous venus des milieux d'affaires, étaient invités à faire part de leurs réflexions sur le rôle des dirigeants d'entreprises dans la promotion et le renforcement d'une économie de marché mondiale ouverte.

Nonobstant les déclarations du G 8, et plus récemment du G-20, les efforts entrepris pour développer et renforcer le système commercial multilatéral ont très peu progressé depuis 2001. En particulier, le Cycle de négociations de Doha est maintenant dans l'impasse. Cette situation est imputable aux gouvernements mais aussi, dans l'ensemble, aux milieux d'affaires qui n'ont pas apporté le soutien nécessaire pour faire avancer l'agenda commercial afin de trouver des solutions mondiales aux problèmes mondiaux et d'améliorer la gouvernance économique mondiale. Or, pour améliorer la gouvernance économique mondiale, il faut avoir le soutien de toutes les parties prenantes, y compris les milieux d'affaires. Le Groupe d'Évian s'emploie activement à engager les dirigeants d'entreprises dans cette action. L'engagement des entrepreneurs du Sud sera particulièrement important, ce qui explique leur place prédominante dans ce groupe d'experts.

1. Exposés des experts

(a) Jean Pierre Lehmann, Professeur d'économie politique internationale à l'IMD et Directeur fondateur du Groupe d'Évian, Lausanne, Suisse

Le Groupe d'Évian de l'IMD s'emploie à créer un esprit de coopération pour renforcer la mondialisation. Le programme d'action sur le changement climatique est considérable et ne peut pas être dissocié du programme de travail sur le commerce et le développement. Citant Nicholas Stern, M. Lehmann a dit: «Si nous échouons dans le domaine du changement climatique, nous échouerons dans celui du développement – en particulier parce que les pays pauvres sont les plus vulnérables – et si nous échouons dans le domaine du développement économique, nous échouerons dans celui du changement climatique». C'est pourquoi, si le Programme de Doha pour le développement (PDD) échoue, il sera difficile de s'attaquer aux problèmes liés au changement climatique, à la pauvreté et aux maladies.

Dans un souci de durabilité, le programme sur le commerce doit être équitable, durable et solide, et surtout inclusif. Il est donc important d'impliquer la jeune génération dans les processus de décision. Le Groupe d'Évian de l'IMD ne cesse de l'inciter à faire pression sur les générations plus âgées. Il met également l'accent sur la participation des jeunes Arabes, en particulier, au programme mondial. Le Groupe d'Évian aime à citer le proverbe africain (généralement attribué à l'écrivain français Antoine de Saint Exupéry): «nous n'héritons pas de la Terre de nos parents, nous l'empruntons à nos enfants». Le rôle des anciens est de gérer la planète de manière responsable, et celui des jeunes est de pousser leurs aînés à le faire.

La mondialisation est un processus continu qui n'est pas encore achevé. Le commerce consiste non seulement dans le mouvement des marchandises et des services, mais aussi dans le mouvement des personnes. De plus, vu l'importance de la question démographique au début du XXI^e siècle, il est urgent de s'attaquer sérieusement au problème des mouvements transfrontières de personnes. Nous serons bientôt confrontés à une très forte croissance démographique¹ et à un taux de chômage élevé touchant spécialement les jeunes. Il est donc important d'assurer la libre circulation des personnes à travers les frontières pour créer une société mondiale équitable, durable, robuste et inclusive.

“Le non-engagement des milieux d'affaires dans le programme sur le commerce est une des raisons de l'échec du Programme de Doha pour le développement”



Il est essentiel que les milieux d'affaires contribuent à la création d'une économie de marché mondiale ouverte, inclusive, équitable, solide et durable. En effet, les entreprises sont au centre du système commercial. Une grande partie des échanges se fait à l'intérieur des entreprises. D'après les estimations, le commerce mondial se répartit comme suit: un tiers est un commerce intra-entreprises; un autre tiers a lieu par l'intermédiaire de fabricants OEM (fabricants de composants) et dans le cadre de marchés (pour les produits finis et les biens intermédiaires); et le dernier tiers consiste en commerce «traditionnel». Par exemple, les échanges intra entreprises représentent 85 pour cent du commerce de la Malaisie avec les États Unis. Il est donc tout à fait paradoxal que les entreprises ne s'engagent pas dans le processus relatif au commerce. Très peu de représentants des milieux d'affaires ont participé à la table ronde du Groupe d'Évian, ce qui témoigne de l'absence des entreprises dans le débat public sur la politique commerciale. De plus, le communiqué du Sommet du G-20 de Pittsburgh, qui s'est tenu en septembre 2009, accordait une faible priorité au commerce, se bornant à énoncer les platitudes habituelles. Le non-engagement des milieux d'affaires dans le programme sur le commerce est une des raisons de l'échec du Programme de Doha pour le développement et fait partie du problème examiné pendant cette séance.

Pour discuter du rôle des dirigeants d'entreprises dans l'amélioration de la gouvernance mondiale du commerce international, il a été demandé aux experts de se concentrer sur les cinq questions suivantes:

- Quels sont pour les entreprises les arguments en faveur du système commercial multilatéral?
- Comment les dirigeants d'entreprises peuvent ils contribuer à la promotion du système commercial multilatéral?
- Quel est l'impact à court terme de la crise sur les entreprises et le commerce au niveau mondial et comment faire pour l'atténuer?



d. Quel est l'impact possible à long terme de la crise sur le modèle d'entreprise mondiale?

e. Comment mieux coordonner et développer le régime commercial mondial et le système financier mondial dans une architecture de gouvernance économique mondiale du XXI^e siècle?

(b) Ravi Chaudhry, Président, Cemex Consulting Group, New Delhi, Inde

M. Chaudhry est un entrepreneur indien, qui fournit des «services de conseil en stratégie» aux PDG, aux conseils d'administration et aux États souverains sur les questions relatives à la croissance mondiale durable et à la compétitivité. Il est membre du groupe de réflexion d'Évian. En tant qu'Indien, il connaît bien le plan quinquennal (2007-2012) du gouvernement indien, qui met fortement l'accent sur la croissance inclusive.

M. Chaudhry a cité trois grandes raisons de parler du rôle des dirigeants d'entreprises aujourd'hui. Premièrement, tout au long de l'histoire de l'humanité, il y a eu un groupe dominant qui a exercé une influence sur la vie des masses. Autrefois, c'était l'Église, puis l'État, et aujourd'hui, ce sont les dirigeants d'entreprises, dont les actions collectives ont une influence démesurée sur la vie et la qualité de la vie de millions de personnes. Deuxièmement, alors que les acteurs étatiques et les représentants de l'État sont à première vue les principaux décideurs dans le dialogue entre les nations, on sait bien que ce sont les dirigeants d'entreprises qui infléchissent, directement ou par le biais de puissants groupes de pression, la position adoptée par les nations dans les négociations. Troisièmement, les PDG contrôlent de fait les échanges mondiaux, leurs conditions, leur direction et leur qualité ainsi que les alliances qui se forment, dont certaines confinent à la cartellisation et à d'autres pratiques déloyales. Ce n'est peut-être pas le cas de la majorité des chefs d'entreprises mais la majorité d'entre eux permettent à la minorité agressive de recourir impunément à de telles pratiques.

D'après M. Chaudhry, le manque de responsabilité des entreprises a eu trois effets tangibles. Premièrement, la mondialisation a permis aux entreprises de produire là où les coûts sont les plus bas, de vendre là où les prix sont les plus élevés et d'emprunter là où le financement est facile à obtenir au moindre coût. Le succès de la mondialisation est mesuré par des indicateurs empiriques, comme un PIB élevé, des IED importants et un commerce extérieur plus intense, conduisant chacun à une augmentation des bénéfices par action.

Certains prétendent que cela a permis de sortir 600 millions de personnes de l'extrême pauvreté. Mais 2 milliards de personnes vivent encore dans la misère. On ne dit pas souvent que la mondialisation a aussi permis à environ 1 million d'actionnaires et de PDG de s'enrichir dans des proportions bien supérieures à l'amélioration marginale brute du revenu de 600 millions de personnes. Le livre de Tom Friedman *La terre est plate* a suscité la controverse en affirmant que ceux qui ont de l'argent, des ressources et des qualifications sont ceux qui auront le pouvoir dans un monde devenu plat. L'aplatissement du monde profite aux entreprises. Mais pour les exclus, c'est-à-dire les deux tiers de la population de la planète, le monde continue de pencher fortement en leur défaveur, un monde qui n'a rien de plat.

“Le manque de responsabilité des entreprises a conduit à une «croissance sans conscience»”

Le manque de responsabilité des entreprises a conduit à une «croissance sans conscience»: une croissance non durable, qui ignore les effets sur l'environnement, et une culture de consommation excessive qui néglige son impact sur les générations futures. La planète Terre peut supporter un maximum de 430 à 450 ppm de CO₂ pour un volume d'air donné. Or, la concentration est aujourd'hui de 390 ppm et elle augmente de 2 ppm par an. Si nous n'agissons pas, nous serons confrontés, dans 20 ou 30 ans seulement, à une véritable catastrophe qui ne fera pas de distinction entre les riches et les pauvres, le Nord et le Sud, les races et les religions.

Malgré tous ces facteurs, les «organismes de réglementation» des États se trouvent presque partout dans une situation de «captivité réglementaire», car ils sont dominés par les industries qu'ils sont censés réglementer. Les réalités de la croissance nous montrent donc très clairement que les choses ne peuvent pas continuer comme si de rien n'était. La bonne nouvelle est qu'il y a dans chaque pays et dans chaque industrie quelques exemples de dirigeants pour lesquels la recherche du profit ne se fait pas au détriment de l'environnement ni aux dépens des intérêts des parties liées ou non, directement ou indirectement.

Pour finir, M. Chaudhry a posé deux questions:

Les PDG d'entreprises n'ont pas été sanctionnés pour leurs actes. Pourquoi changeraient-ils maintenant?

Les PDG doivent se rendre compte que les consommateurs et les actionnaires ont aujourd'hui une plus grande conscience sociale que les entreprises. Les dirigeants d'entreprises qui modifient leurs trajectoires de croissance sur la base de pratiques loyales et équitables dans un système multilatéral ont des chances d'obtenir un plus grand soutien des consommateurs.

Du point de vue des deux tiers de la majorité sociale, l'équité consiste à faire en sorte que les règles relatives au commerce des produits agricoles soient plus inclusives et excluent les subventions. Si ce n'est pas le cas, la croissance inclusive dans le monde en développement ne sera qu'une illusion. De ce fait, l'augmentation de la demande mondiale due à la croissance des marchés émergents sera au mieux modeste. Et elle risque de devenir négative.

Comment amener les dirigeants d'entreprises à être plus responsables sur le plan social?

“ Les dirigeants d'entreprises doivent réaliser qu'il est dans leur intérêt d'être socialement responsables ”

Certainement pas par la législation ou la réglementation. Les dirigeants d'entreprises doivent réaliser qu'il est dans leur intérêt d'être socialement responsables. Ils doivent aussi convaincre leur gouvernement que c'est aussi dans l'intérêt des citoyens.

Les dirigeants d'entreprises doivent prendre maintenant trois mesures non négociables. Premièrement, la prospérité mondiale durable, c'est à dire la prospérité durable des nations, tant exportatrices qu'importatrices, et donc la rentabilité des entreprises supposent un commerce libre et sans entraves. Le protectionnisme, quels que soient la forme ou le nom qu'on lui donne, ne protège jamais. Les dirigeants d'entreprises ont tout intérêt, à long terme, à dire «non» au protectionnisme et «oui» à la réduction progressive des subventions agricoles et à la libéralisation du commerce des produits agricoles.

Deuxièmement, les dirigeants d'entreprises doivent s'engager à réduire progressivement leur empreinte

carbone, d'au moins 2,5 pour cent par an, pour que dans 20 ans, elle représente 50 pour cent de ce qu'elle est aujourd'hui.

Troisièmement, lorsqu'une entreprise opère dans plusieurs pays, elle doit respecter les normes de qualité des produits, l'éthique de l'emploi et les pratiques de travail qui constituent un critère d'excellence dans chacun de ces pays.

Pour conclure, M. Chaudhry a dit que les entreprises devaient opérer un changement de paradigme fondamental afin de tenir compte, en plus de leurs propres besoins, des besoins de leur pays et des besoins de l'humanité. C'est seulement à cette condition qu'elles deviendront fortes et viables.

(c) Hisham El Sherif, Président, Nile Capital, Caire, Égypte

M. El Sherif est un entrepreneur égyptien qui s'occupe des technologies du XXI^e siècle. Il va au delà de ses responsabilités d'entrepreneur pour améliorer la gouvernance régionale et internationale. Il est très impliqué dans l'Evian Group Arab Region, une coalition régionale arabe de dirigeants d'entreprises, de responsables gouvernementaux et de guides d'opinion dont le but est d'accroître la compétitivité de la région arabe et de faciliter son intégration dans l'économie mondiale.

M. El Sherif a posé trois grandes questions:

1. Agissons-nous comme il faut? Pouvons-nous faire mieux? Selon M. El Sherif, la situation politique, économique et sociale dans le monde est pire aujourd'hui qu'il y a quelques décennies. Il y a une fracture abyssale dans de nombreux domaines (fracture numérique, politique, économique et sociale principalement); nous devons donc avoir un sens aigu de la collaboration. Il a lui aussi insisté sur le caractère urgent d'un changement de paradigme.

2. Les institutions que nous avons créées fonctionnent-elles? Fonctionnent-elles pour les milieux d'affaires, pour les consommateurs, ou pour elles-mêmes? Les gens ressentent-ils les effets de leur action? D'ici à 2030, 100 millions d'emplois devront être créés au Moyen Orient, ce qui équivaut à un investissement de 3 000 milliards de dollars EU. En outre, des centaines de milliers d'écoles et d'hôpitaux devront être construits, ce qui coûtera 8 000 milliards de dollars EU supplémentaires.



(1) Que faut-il faire pour relever les défis auxquels le monde sera confronté dans quelques années?

- a. Les partenariats sont la seule manière de réussir, en particulier pour le Moyen Orient.
- b. Tous les acteurs doivent participer: les électeurs (travailleurs et consommateurs), les milieux d'affaires et les politiques.
- c. La gouvernance doit faire partie intégrante de ce qui est enseigné à l'école et doit être mise en pratique sur le plan local, régional et international, que ce soit au niveau de l'entreprise ou au niveau de l'État.
- d. Concernant les dirigeants d'entreprises, que signifie le maintien en poste d'un dirigeant pendant plus de 40 ans? Qu'apporte-t-il à la société et à ses concitoyens? On parle aujourd'hui de limiter les revenus des PDG. Pourquoi ne conteste-t-on pas la durée de leur mandat?

2. Questions et observations de l'assistance

Les questions et les observations de l'assistance ont porté principalement sur le rôle des PME et celui des milieux d'affaires à l'OMC et sur l'amélioration de la gouvernance mondiale. Les conclusions générales tirées de cette discussion sont présentées dans la section suivante.

3. Conclusions et voie à suivre

Le rôle des PME à l'OMC

Les PME n'ont pas voix au chapitre et ne sont pas représentées dans le cadre de l'OMC. Les grandes entreprises ont pris la première place en tant que représentants des milieux d'affaires. Par exemple, elles ont financé la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle, ce qui leur a permis d'y participer aux dépens des PME. Une participation plus équilibrée des représentants des entreprises est nécessaire. Les grandes entreprises sont trop impliquées dans

l'élaboration des politiques et ont une trop grande liberté d'action.

“Une participation plus équilibrée des représentants des entreprises est nécessaire”

Rôle des milieux d'affaires à l'OMC

Si les milieux d'affaires ne sont pas plus impliqués dans le PDD, c'est notamment parce que leur voix n'est pas entendue à l'OMC. Les représentants des entreprises ont clairement formulé leurs besoins et ont fait des déclarations claires aux négociateurs. Les milieux d'affaires attendent maintenant des résultats concrets. C'est du côté des négociateurs, et non du côté des entreprises, qu'il n'y a pas de résultats. Il est aujourd'hui crucial d'entrer dans une dynamique «d'action et de résultats». Les dirigeants d'entreprises doivent être proactifs et faire entendre leur voix, un vrai défi pour communiquer efficacement avec les négociateurs. Il est urgent que la contribution des associations d'entreprises soit égale à celle des autres organisations existantes (comme le G-20 et l'OMC).

Amélioration de la gouvernance mondiale

Il est maintenant grand temps de se débarrasser des systèmes existants. Ce qu'il faut pour améliorer la gouvernance mondiale du commerce, c'est un intérêt commun pour les pays développés et en développement. Comment les entreprises peuvent-elles contribuer à rendre le commerce mondial plus équitable au profit des pays développés et des pays en développement? Par a) l'ouverture des marchés au commerce dans les pays en développement; b) le transfert de technologie; et c) les investissements dans les pays en développement.

Notes finales

1 Entre 2010 et 2020, la population des pays d'Afrique subsaharienne augmentera de 250 millions d'habitants, tout comme celle de l'Asie centrale. Globalement, au cours de la prochaine décennie, la population de la planète augmentera de près de 1 milliard d'habitants, dont 90 pour cent naîtront dans les pays en développement.

C. Commerce international, spéculation et flambée des prix des produits agricoles

Lundi 28 septembre 2009, 14 heures 17 heures

Modérateur

M. Clem Boonekamp – Directeur, Division de l'agriculture et des produits de base, OMC

Intervenants

M. Maximo Torero – Institut international de recherche sur les politiques alimentaires

M. George Rapsomanikis – Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

M. Scott Irwin – Professeur, Université de l'Illinois, Urbana Champaign

M. Xavier Patry et M. Bertrand Bosc – Lansing Trade Group International

Présentateur

M. David Nabarro – Coordinateur de l'Équipe spéciale de haut niveau des Nations Unies sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire

Débat organisé par

OMC – Division de l'agriculture et des produits de base

Rapport rédigé par

OMC – Division de l'agriculture et des produits de base



Résumé

Les fluctuations des prix sont un phénomène normal sur les marchés de produits agricoles. Néanmoins, la flambée des prix des produits alimentaires observée au niveau international en 2007 2008 a suscité des inquiétudes concernant les effets potentiels de ces fluctuations sur la pauvreté, en raison de la rapidité de la hausse des prix et de son ampleur particulière pour certains produits. Parmi les causes structurelles complexes de cette flambée, il y a des facteurs liés à la demande, comme la croissance démographique et la production d'éthanol et de biocarburants, et des facteurs liés à l'offre, comme les contraintes foncières et les problèmes d'eau et le caractère saisonnier. Ces facteurs sont certes relativement prévisibles, mais d'autres activités économiques à court terme ont aussi une influence directe sur les marchés agricoles. En particulier, les politiques commerciales (comme les prohibitions à l'exportation) et la spéculation sur les produits de base sont considérées comme des facteurs possibles de volatilité des prix.

La hausse des prix des produits alimentaires touche plus durement les populations pauvres qui consacrent à l'alimentation une part beaucoup plus importante de leurs dépenses totales que les populations plus riches. C'est pourquoi, bien que les prix de ces produits aient baissé depuis la flambée de 2008, les discussions sur les mécanismes institutionnels susceptibles d'atténuer, dans l'avenir, les conséquences économiques pour les populations vulnérables se sont poursuivies.

L'objectif de cette séance est d'offrir une tribune pour examiner dans quelle mesure les politiques commerciales et la spéculation financière ont contribué à la flambée des prix des produits alimentaires en 2008 et pour étudier de nouveaux mécanismes politiques et institutionnels qui permettraient de répondre aux besoins des populations vulnérables.





1. Exposés des experts

(a) Xavier Patry et Bertrand Bosc, Lansing Trade Group International¹

M. Patry et M. Bosc ont analysé les facteurs d'instabilité des prix des produits de base et ont expliqué que leurs fluctuations sont généralement dues à un déséquilibre entre l'offre et la demande. En 2007-2008, les causes de ce déséquilibre différaient selon les produits. Par exemple, pour le blé, la hausse des prix en 2007-2008 peut s'expliquer par la baisse de la production dans plusieurs grands pays producteurs due à la réduction des superficies cultivées, à de mauvaises conditions de culture et à de faibles récoltes. Pour le maïs, les fondamentaux étaient légèrement différents: une production plus faible, surtout dans l'Union européenne, un accroissement record de la consommation intérieure dans le monde et une augmentation continue de la production d'éthanol à base de maïs. Dans le cas du soja, le déséquilibre était dû à une diminution de 20 pour cent de la production de soja des trois principaux producteurs (Argentine, Brésil et États Unis), à une augmentation de 30 pour cent des importations en provenance de Chine et à une utilisation record d'oléagineux pour la production de biodiesel.

Les caractéristiques fondamentales de l'offre et de la demande peuvent expliquer en grande partie les fluctuations des prix, mais leur instabilité est due aussi à des variables macro économiques. En 2007-2008, ces variables étaient notamment la faiblesse du dollar EU, les taux de fret élevés et les prix élevés du pétrole brut, qui ont influé sur les coûts de production et de transport.

“ Les stocks de produits de base peuvent servir à amortir la volatilité des prix en offrant une source d'approvisionnement en cas de diminution inattendue de la production ”

Les stocks de produits de base peuvent servir à amortir la volatilité des prix en offrant une source d'approvisionnement en cas de diminution inattendue de la production. Le ratio stocks-utilisation dans le monde et aux États Unis était au plus bas en 2007 pour chacun de ces produits, d'où une grande vulnérabilité aux chocs du côté de l'offre. Généralement, les agriculteurs

réagissent à la hausse des prix en augmentant la production. Ainsi, suite à la flambée des prix de 2007-2008, on a constaté une augmentation des superficies cultivées et des investissements dans les techniques agricoles, ce qui s'est traduit par une augmentation de la production. Ces investissements ont certes contribué à la reconstitution des stocks, mais le rapport stocks-utilisation est resté faible et une nouvelle contraction de l'offre pourrait avoir des effets majeurs sur les prix.

Les intervenants de Lansing Trade Group International ont expliqué qu'en raison de la nature des fondamentaux, les produits de base continueraient de susciter un intérêt spéculatif. Les débats et les audiences de la Commodity Futures Trading Commission (CFTC) en 2009 peuvent influencer sur les possibles mesures de lutte contre la spéculation sur les marchés de produits de base. Il ressort des discussions de la CFTC que l'on pourrait notamment:

- contrôler de manière plus stricte les limites de position et les exemptions pour les fonds de couverture et les fonds indiciels;
- renforcer le contrôle des avantages déloyaux accordés à certains participants par le biais de transactions éclairs ou de dark pools («bourses de l'ombre»), entre autres;
- rendre plus difficile l'accès au financement;
- imposer des limites à l'endettement excessif; et
- accroître la transparence concernant les positions des différents types de spéculateurs.

Si elles étaient appliquées, ces mesures permettraient de réduire l'écart entre les investisseurs spéculateurs et les autres participants, tels que les négociants, les transformateurs et les utilisateurs, sur les marchés de produits de base.

Pour faire face à l'instabilité des prix dans l'avenir, M. Patry a indiqué que les politiques devraient viser à stabiliser l'offre et la demande, par exemple par la suppression des subventions qui encouragent la production des biocarburants actuels à base de maïs. Certaines interventions, comme l'octroi de subventions ciblées pour encourager les cultures vivrières pourraient également être envisagées.

D'après M. Patry et M. Bosc, les fonds indiciels ne peuvent pas être considérés comme directement responsables

des variations du prix d'un produit donné, mais leur activité a sans doute contribué à l'instabilité accrue observée récemment. Empêcher ces fonds de participer aux marchés ne résoudrait pas les problèmes, car ceux-ci sont en partie déterminés par les fondamentaux. La volatilité persisterait sur les marchés de produits de base en raison des incertitudes croissantes au sujet de l'offre et de la demande dans les années à venir.

(b) Scott Irwin, Professeur, Université de l'Illinois, Urbana Champaign

M. Irwin a examiné en détail les arguments économiques avancés pour justifier la thèse selon laquelle la spéculation est à l'origine de la «bulle» des prix alimentaires. Ces arguments avaient été diffusés dans la presse populaire, où de nombreux articles analysaient le rôle des spéculateurs dans la crise alimentaire mondiale. Bon nombre de ces arguments ayant été réfutés, sur une base conceptuelle ou factuelle, M. Irwin a conclu que rien n'était l'idée que la spéculation avait joué un rôle déterminant dans la formation de la «bulle» alimentaire en 2007-2008.

“Rien n'était l'idée que la spéculation avait joué un rôle déterminant dans la formation de la «bulle» alimentaire en 2007-2008”

M. Irwin a souligné les principaux aspects de la thèse selon laquelle les prix élevés des produits alimentaires constituent une bulle. Selon cette thèse, l'offre de produits physiques est limitée à court terme. Les positions sans effet de levier des fonds indiciels sur les marchés à terme représentent de fait une nouvelle «demande» de produits physiques. Si la «demande» des fonds indiciels est suffisamment importante par rapport à l'offre physique, les prix peuvent s'envoler et devenir très instables. La conclusion de ce raisonnement est que l'investissement des fonds indiciels est «trop important» par rapport à la taille des marchés à terme de produits existants.

M. Irwin a mis en lumière plusieurs problèmes théoriques et plusieurs incohérences dans cette thèse. Sur le plan théorique, il est difficile d'établir un rapport d'égalité entre les flux monétaires et la demande de produits physiques. En effet, comme les marchés à terme sont des jeux à somme nulle, si les positions longues des fonds indiciels constituent une nouvelle «demande», les positions courtes pour les mêmes contrats représentent une nouvelle «offre». Si les participants au marché

disposent des mêmes informations, le nombre de contrats à terme pouvant être conclus à un niveau de prix donné est illimité. En outre, rien ne prouve que les stocks de produits ont augmenté. Pendant la période concernée, la spéculation n'a pas été excessive par rapport aux opérations de couverture. La hausse des prix n'a pas touché tous les marchés à terme de produits inclus dans les indices courants. M. Irwin a noté que, bien que ces problèmes théoriques et ces incohérences soient un argument assez solide contre la thèse des bulles de prix de produits de base, certains analystes considéraient que cela avait été un épisode unique sur le marché. Il faut davantage de preuves de la relation entre les opérations des fonds indiciels et les prix à terme des produits de base. Sur la base de l'examen des éléments de preuve existants, M. Irwin a conclu que les premiers travaux empiriques ne corroboraient pas la thèse selon laquelle la spéculation avait causé une bulle de prix.

(c) George Rapsomanikis, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

D'après M. Rapsomanikis, les prix internationaux des produits alimentaires avaient presque doublé au cours des trois dernières années et étaient restés à des niveaux historiquement élevés. L'indice des prix des produits alimentaires de la FAO a augmenté de 9 pour cent en 2006 et de 23 pour cent en 2007, et cette augmentation s'était maintenue et même accélérée dans les premiers mois de 2008. Ces hausses de prix s'expliquaient en partie par la dépréciation du dollar EU. Exprimées en d'autres monnaies, ces augmentations s'inscrivaient dans les limites de variation historique, mais n'en restaient pas moins substantielles. Les prix de presque tous les produits agricoles avaient augmenté, du moins en valeur nominale, mais le pourcentage d'augmentation avait considérablement varié d'un produit à un autre. En particulier, les prix mondiaux des produits alimentaires de base, comme les céréales, les oléagineux ou les produits laitiers, avaient augmenté beaucoup plus que les prix des produits tropicaux et des matières premières.

“La croissance économique, les biocarburants, les politiques monétaires, la spéculation et l'étroitesse des marchés agricoles avaient contribué à la crise des prix des produits alimentaires de 2007-2008”



D'après M. Rapsomanikis, la croissance économique, les biocarburants, les politiques monétaires, la spéculation et l'étroitesse des marchés agricoles avaient contribué à la crise des prix des produits alimentaires de 2007-2008. La croissance économique avait entraîné une hausse des prix de l'énergie en raison de la forte demande en Chine et en Inde. Cette hausse avait elle-même contribué à l'augmentation du coût des intrants nécessaires pour la production agricole. La production de biocarburants avait eu un impact sur les marchés des produits alimentaires car la production de biocarburants utilise certains produits agricoles, ce qui peut entraîner la réaffectation des terres au détriment de la production vivrière. L'analyse de la crise des prix des produits alimentaires de 2007-2008 a sous-estimé l'impact des facteurs macro économiques, comme les variations de la masse monétaire, qui ont pu affecter les prix des produits de base.

À propos de la spéculation sur les marchés des produits alimentaires et non alimentaires, M. Rapsomanikis a noté qu'elle ferait monter les prix à terme, provoquant ainsi une hausse des prix au comptant qui ne reflète pas seulement les caractéristiques fondamentales de l'offre et de la demande. Dans l'ensemble, les marchés agricoles sont plus petits et beaucoup moins liquides que les marchés de l'énergie ou des métaux, et bien qu'ils représentent une part moins importante des investissements des fonds de produits de base, la valeur globale de ces investissements est élevée par rapport à la taille de chaque marché de produits de base. Les marchés à terme de produits agricoles réagissent rapidement à de nouvelles informations et, à court terme, ces activités d'investissement pourraient avoir un impact sur les prix, en particulier lorsque les marchés sont étroits. M. Rapsomanikis a donc conclu que les investissements importants ont pu entraîner des distorsions de prix temporaires, mais n'avaient pas déterminé cette tendance.

La principale préoccupation de la FAO était de savoir dans quelle mesure la crise des prix des produits alimentaires avait aggravé la pauvreté des ménages vulnérables. Afin de répondre aux besoins des populations vulnérables, M. Rapsomanikis a préconisé la mise en place de filets de sécurité ciblés. La FAO intervient dans plus de 90 pays, où elle aide à stimuler la production vivrière par la fourniture de semences améliorées, d'engrais, d'autres intrants agricoles et d'assistance technique. Par exemple, les gouvernements de nombreux pays, notamment en Afrique de l'Est et en Afrique australe, donnaient la priorité à des programmes de soutien intelligents du marché des intrants. Les programmes

de subventionnement des intrants visent les agriculteurs qui n'utiliseraient pas d'intrants ou qui répondraient au soutien en augmentant considérablement leur utilisation d'intrants. Ils permettent de réduire de manière sélective le coût des engrais et des semences pour les petits exploitants et visent à assurer la sécurité alimentaire aussi bien au niveau des ménages qu'au niveau national.

M. Rapsomanikis a aussi recommandé d'étudier la possibilité de maintenir des réserves alimentaires stratégiques nationales relativement réduites. Ce type de programme d'aide alimentaire ciblée permet une plus grande concertation et une meilleure coordination entre le gouvernement et le secteur privé en termes d'évaluation du marché et la fourniture d'informations sur la disponibilité des produits alimentaires. Les politiques garantissent la diffusion en temps voulu d'informations crédibles sur les programmes publics d'importation et sur les modifications de tarifs d'importation afin d'éviter des perturbations dans le secteur privé et d'assurer la disponibilité des produits alimentaires. L'établissement de règles claires et transparentes concernant l'intervention des pouvoirs publics sur le marché améliorerait la prévisibilité. En outre, la diminution de la taille des réserves alimentaires publiques stimulerait le développement du secteur privé. Des mécanismes de facilitation des échanges pourraient aussi aider à assurer l'exécution des contrats commerciaux entre les pays.

(d) Maximo Torero, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI)

M. Torero a décrit les résultats de deux projets de recherche de l'IFPRI portant sur la flambée des prix des produits alimentaires en 2007-2008. Tout d'abord, le modèle MIRAGE de l'IFPRI a montré que les interdictions d'exporter et les restrictions à l'exportation étaient responsables, pour environ 30 pour cent, de la hausse des prix des céréales de base, en raison du caractère très concentré de ces marchés. M. Torero a noté que la montée du protectionnisme pouvait avoir un coût élevé et a rappelé combien il était important de conclure le Cycle de Doha.

Ensuite, les recherches empiriques de l'IFPRI ont montré que la spéculation sur les marchés à terme pouvait avoir contribué à l'augmentation des prix des produits agricoles au cours des derniers mois, même si les données de fait n'étaient pas concluantes. Toutefois, M. Torero a expliqué que tant que les transactions des opérateurs sur indices sur les marchés à terme

suscitaient des transactions sur le marché au comptant, la spéculation aurait un impact sur le prix au comptant et sur l'économie réelle.

Les recherches de l'IFPRI ont montré l'impact de la flambée des prix alimentaires sur le budget des ménages pauvres. La hausse des prix entraîne une baisse du pouvoir d'achat lorsqu'une part importante du revenu est consacrée aux dépenses alimentaires, et que les salaires ne suivent pas les prix. Pour compenser ces changements dans le budget, les ménages pauvres peuvent être amenés à vendre des actifs productifs ou à retirer les filles de l'école. Les conséquences budgétaires de la flambée des prix aggravent les carences nutritionnelles et l'incidence de la pauvreté.

La crise financière et les effets potentiels du changement climatique risquent d'aggraver les effets négatifs de la crise alimentaire et énergétique sur la population pauvre. La crise financière a accentué les risques liés à la crise des prix des produits alimentaires en réduisant l'investissement public dans le secteur agricole. La baisse de l'emploi et des salaires des travailleurs peu qualifiés et la diminution des envois de fonds augmentent la vulnérabilité des petits exploitants pauvres. Des simulations globales du changement climatique montrent qu'il pourrait entraîner une diminution de la production vivrière mondiale, qui se traduirait par une hausse des prix dont l'impact serait relativement plus élevé sur les ménages pauvres.

M. Torero a proposé un nouvel arrangement institutionnel mondial pour remédier à l'instabilité des marchés et à la spéculation. Cet arrangement aborderait le problème de deux façons. Premièrement, une réserve physique minimale de céréales serait constituée pour l'aide humanitaire (réserve d'urgence d'environ 300 000 tonnes de céréales de base, soit environ 5 pour cent de l'aide alimentaire actuelle). Deuxièmement, un mécanisme de gestion des risques serait établi par la constitution d'une réserve virtuelle, soutenue par un fonds financier destiné à calmer les marchés en cas de spéculation. Pour établir cette réserve virtuelle, un groupe de pays participants s'engagerait à financer, en cas de besoin, une intervention sur les marchés de céréales. Une analyse plus approfondie serait nécessaire pour déterminer le montant de ce fonds car les marchés à terme de produits de base permettent un effet de levier important. Par exemple, un fonds de 12 à 20 milliards de dollars EU pourrait couvrir 30 à 50 pour cent du volume normal du commerce des céréales. Ces ressources auraient un caractère promissoire ou virtuel

et ne constitueraient pas des dépenses budgétaires effectives.

(e) David Nabarro, Coordinateur de l'Équipe spéciale de haut niveau des Nations Unies sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire

En tant qu'intervenant, M. Nabarro a fait part de ses réflexions sur les quatre exposés, de son point de vue de Coordinateur de l'Équipe spéciale de haut niveau des Nations Unies sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire. Il a conclu que des recherches plus poussées étaient nécessaires pour clarifier l'effet de la spéculation sur les prix des produits alimentaires. Afin de bien comprendre les effets sur la pauvreté, M. Nabarro a recommandé que les recherches soient axées sur la sécurité alimentaire, notamment sur les différences d'impact entre la ville et la campagne et sur les conséquences nutritionnelles.

En ce qui concerne les interventions possibles pour remédier aux effets socioéconomiques de la crise des prix des produits alimentaires, il a indiqué que la manipulation à court terme des marchés ne permettrait guère de remédier aux incidences potentielles des hausses de prix sur la pauvreté. Selon lui, il est urgent de donner la priorité à des politiques centrées sur les principaux facteurs d'instabilité des prix, comme la reconstitution des stocks nationaux. On pourrait envisager des interventions réglementaires et la mise en place de filets de sécurité permettant d'amortir les effets négatifs de l'instabilité des prix sur les populations pauvres et vulnérables. Pour cibler convenablement les interventions réglementaires, il faudrait identifier les secteurs permettant d'accroître la résilience des populations vulnérables. L'environnement politique actuel pourrait donner l'occasion d'attirer davantage l'attention des dirigeants internationaux sur cette question.

2. Questions et observations de l'assistance

Soulignant l'efficacité de la production et de la distribution dans le secteur des biocarburants au Brésil, un membre de l'assistance a demandé aux experts de Lansing Trade International de préciser les raisons qui les amenaient à penser que les biocarburants de la génération actuelle n'étaient pas viables. M. Bosc a expliqué que cette remarque faisait référence à la production d'éthanol à base de maïs et non à la production brésilienne d'éthanol à base de sucre.



Quant au rôle des subventions et à leur lien avec la sécurité alimentaire, un autre membre de l'assistance a contesté la conclusion de Lansing Trade International selon laquelle la suppression totale des subventions agricoles pourrait compromettre la stabilisation de l'offre et de la demande de produits alimentaires dans le monde. M. Patry a répondu que, comme l'élimination des subventions entraînerait probablement une diminution de la production, il était important d'anticiper ce changement dans la production mondiale et d'envisager des politiques qui permettent d'y remédier.

En réponse à une question concernant la meilleure manière d'adapter le système commercial agricole actuel, la FAO a indiqué que des filets de sécurité seraient très efficaces en période de récession. Mais il pourrait être difficile d'appliquer cette approche à plus grande échelle pour toucher une plus large population. M. Irwin a suggéré que les pays utilisent les bourses de marchandises pour se couvrir sur les marchés à terme. Cela avait déjà été tenté dans le passé mais la mise en œuvre avait été difficile en raison de la taille des transactions. M. Bosc a noté que des marchés de produits transparents et efficaces devraient permettre à tous les acteurs, y compris les gouvernements, de se couvrir en fonction de leurs besoins, notant que la frontière entre couverture et spéculation était ténue.

3. Conclusions et voie à suivre

Pour conclure, chacun des intervenants a été invité à donner son avis sur le point de savoir si des actions supplémentaires étaient nécessaires pour améliorer le fonctionnement des marchés agricoles afin de garantir la sécurité alimentaire dans un monde où plus de 1 milliard de personnes souffraient de la faim. M. Torero a expliqué qu'à l'heure actuelle, les marchés agricoles ne fonctionnaient pas efficacement en raison des problèmes de transmission des prix, des

distorsions dans le domaine des biocarburants et des subventions. La réglementation pourrait apporter des solutions à ces problèmes. Les deux experts de Lansing Trade International ont ajouté que, puisque le marché fonctionne comme un mécanisme de détermination des prix, améliorer la transparence du marché serait un pas dans la bonne direction. M. Rapsomanikis a souligné qu'il fallait faire en sorte que les marchés fonctionnent en faveur des pauvres en investissant davantage dans les produits et les institutions qui contribuent à préserver la capacité des marchés de produits alimentaires à répondre à leurs besoins. M. Irwin a préconisé l'amélioration de l'accès à l'information sur les marchés pour garantir l'exactitude des signaux économiques. Cela devrait être associé à des investissements dans les technologies de production et dans l'éducation. Il a souligné qu'à court terme, il fallait éliminer les subventions aux biocarburants dans le monde occidental. Ces subventions causaient des distorsions importantes et avaient des effets durables, ce qui augmentait à court terme la vulnérabilité face aux problèmes sur les marchés de produits alimentaires. M. Nabarro a estimé quant à lui qu'il était urgent de se pencher sur le problème des subventions inéquitables et qu'il fallait éviter de détourner les cultures de céréales vers la production d'éthanol. Il a conclu qu'un engagement mondial était nécessaire au plus haut niveau politique pour garantir à tous une alimentation adéquate.

Notes finales

1 Lansing Trade Group est une société de négoce qui s'occupe principalement du commerce des produits primaires, comme les grains entiers, les ingrédients pour l'alimentation du bétail, les biocarburants, les viandes, les marchandises en conteneurs et beaucoup d'autres produits, en Amérique du Nord et dans le monde.

D. Les politiques en matière de changement climatique et les règles commerciales: conflit ou cohérence?

Mardi 29 septembre 2009 – 9h00-11h00

Modérateur

M. Marcos Orellana – Directeur du Programme commerce et développement durable, Center for International Environmental Law (CIEL)

Intervenants

M. Clive George – Chercheur principal associé, Institute for Development Policy and Management, School of Environment and Development, Université de Manchester

M. Hannes Schloemann – Directeur, WTI Advisors Ltd. (Oxford/Genève)

M. Benjamin Simmons – Juriste, Service Économie et commerce, Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)

M. Peter Wooders – Économiste principal pour le changement climatique, l'énergie et le commerce, Institut international du développement durable (IIDD)

Débat organisé par

Center for International Environmental Law (CIEL),
et Friends of the Earth Europe (FOEE)

Rapport rédigé par

Center for International Environmental Law (CIEL),
et Friends of the Earth Europe (FOEE)



Résumé

À mesure que les négociations sur le climat avancent et à l'approche de la Conférence ministérielle de l'OMC de 2009, les liens entre les mesures relatives au climat et les règles commerciales deviennent encore plus importants, ce qui crée des défis et des possibilités à la fois pour le régime climatique et pour le système commercial.

Dans la publication intitulée *Is World Trade Law a Barrier to Saving Our Climate?* (Le droit commercial international est-il un obstacle à la

protection du climat?), le Center for International Environmental Law (CIEL) et Friends of the Earth Europe (FOEE) ont examiné l'intersection entre les mesures relatives au climat et les règles commerciales internationales. Les experts ont analysé la relation entre les règles multilatérales en matière de changement climatique et les règles de l'OMC et la relation entre les règles de l'OMC et les mesures nationales relatives au climat, telles que l'étiquetage et les normes, les programmes d'efficacité énergétique, les subventions vertes pour la protection du climat et les ajustements carbone à la frontière.





Résumé des principaux points

Le débat a été lancé et animé par M. Marcos Orellana, Directeur du Programme commerce et développement durable du Center for International Environmental Law (CIEL). Il s'est déroulé en deux temps: les experts ont d'abord discuté des questions particulières abordées dans le rapport, puis ils ont examiné deux questions d'ordre général relatives à l'importance des discussions sur le commerce et le changement climatique pour la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et pour l'OMC.

“ Les règles de l'OMC entravent l'application des mesures de lutte contre le changement climatique ”

M. Orellana a présenté brièvement le rapport intitulé «Is World Trade Law a Barrier to Saving Our Climate?», publié par le CIEL et FOEE. Les sujets abordés dans le rapport, et dans la première partie du débat, sont groupés comme suit: étiquetage et normes, y compris l'efficacité énergétique; subventions vertes pour la protection du climat; et ajustements carbone à la frontière. Le rapport conclut que le droit de l'OMC laisse une grande latitude pour adopter des mesures permettant de lutter efficacement contre le changement climatique. M. Orellana a ensuite invité les experts à dire s'ils pensaient que le droit commercial international était un obstacle à la protection du climat, compte tenu de l'argument souvent avancé selon lequel les règles de l'OMC entravent l'application des mesures de lutte contre le changement climatique.

1. Exposés des experts

Étiquetage et normes – Les consommateurs devraient ils être informés de l'efficacité énergétique liée à la manière dont les produits sont fabriqués – empreinte carbone et méthodes de production? Comment cette question est elle prise en considération dans l'établissement des normes en matière d'efficacité énergétique?

(a) Clive George, Chercheur principal associé, Institute for Development Policy and Management, School of Environment and Development, Université de Manchester

M. George a parlé de l'impact du commerce des produits agricoles. Il a signalé que lorsqu'il était Commissaire

européen au commerce, avant la Conférence ministérielle de Seattle de 1999, Pascal Lamy avait fait procéder à des évaluations de l'impact des accords commerciaux sur le développement durable, notamment dans le domaine de l'agriculture. M. George a indiqué que le commerce des produits agricoles, y compris le commerce des biocarburants, risquait d'accroître les niveaux déjà élevés d'émissions de gaz à effet de serre (GES). Selon lui, la meilleure solution réside dans les systèmes d'étiquetage, de normes et de certification, à condition qu'ils soient complétés par des accords internationaux.

“ Le commerce des produits agricoles, y compris le commerce des biocarburants, risquait d'accroître les niveaux déjà élevés d'émissions de gaz à effet de serre (GES) ”

M. George s'est dit préoccupé par la déforestation et par le fait que des pays, comme le Brésil, disposent de vastes étendues de terres qui ne sont pas utilisées pour l'agriculture. Selon lui, il n'est pas facile de lutter contre la déforestation dans le cadre du droit de l'OMC car il faut des accords internationaux et des normes précises qui ne laissent aucun doute au regard de l'article XX du GATT. Il n'y aurait ainsi aucun problème de compatibilité avec le droit de l'OMC.

M. George a également fait part de ses inquiétudes concernant la mise en œuvre au niveau international et les conséquences des normes pour les petits agriculteurs. Il a conclu qu'au regard du droit de l'OMC, les systèmes d'étiquetage, de normes et de certification pouvaient être autorisés, mais que dans la pratique, il était peu probable qu'ils aient une réelle incidence sur les émissions de GES.

(b) Hannes Schloemann, Directeur, WTI Advisors Ltd. (Oxford/Genève)

M. Schloemann a poursuivi le débat sur l'étiquetage et les normes en évoquant les problèmes liés à leur caractère sélectif. Il était d'accord avec la conclusion de l'étude du CIEL et de FOEE. Selon lui, le problème tient à ce que l'étiquetage et les normes sont trop sélectifs. À ses yeux, l'OMC joue un rôle essentiellement positif.

Il a indiqué qu'il était important que l'étiquetage et les normes soient compatibles avec l'Accord sur les

obstacles techniques au commerce (OTC) et que des problèmes pouvaient se poser au regard de l'article 3 de l'Accord. Cet article a trait à la question de savoir si l'on peut faire une discrimination sur la base du mode de production (élément clé pour les normes relatives au climat), ce qui peut conduire à une analyse au titre de l'article XX du GATT. Selon M. Schloemann, il faudrait avant tout faire en sorte que le principe de non discrimination soit respecté. Le GATT et l'Accord OTC s'appliquent également, sauf s'il y a conflit entre les deux, auquel cas l'Accord OTC prime. Le principal objectif de l'Accord OTC est de pousser les Membres de l'OMC à s'engager sur la voie de l'harmonisation; c'est un point important qui est souvent négligé, et qui a un rapport avec l'article 5. L'Accord OTC, s'il est correctement appliqué, peut garantir l'application juste et équitable des normes.

(c) Peter Wooders, Économiste principal pour le changement climatique, l'énergie et le commerce, Institut international du développement durable (IIDD)

Abordant la question de savoir si des normes sont nécessaires pour limiter les émissions de GES, M. Wooders a indiqué que l'étiquetage et les normes sont des éléments essentiels et légitimes de la politique publique et sont nécessaires pour réduire les GES. S'il est pleinement mis en œuvre, un accord sur les biens et services environnementaux peut permettre une réduction de 0,1 à 0,9 pour cent des émissions mondiales de GES. Les normes en question sont généralement des normes de produit, ce qui évite les difficultés inhérentes aux normes relatives aux procédés et méthodes de production (PMP) non liés aux produits. Toutefois, l'étiquetage et les normes permettraient une réduction des GES plus importante qu'un accord sur les biens et services environnementaux. L'Accord OTC peut être utile du fait qu'il établit des règles d'harmonisation, car les normes et les règlements auraient plus d'impact s'ils étaient harmonisés.

“L'étiquetage et les normes sont des éléments essentiels et légitimes de la politique publique et sont nécessaires pour réduire les GES”

Les subventions vertes pour la protection du climat – Ces subventions sont-elles compatibles avec les règles de l'OMC? Les subventions vertes sont-elles la solution la plus appropriée? Il existe des subventions

pour la production d'énergies renouvelables et l'achat de produits économes en énergie.

(d) Benjamin Simmons, Juriste, Service Économie et commerce, Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)

Répondant à la question de savoir si les subventions vertes étaient compatibles avec les règles de l'OMC, M. Simmons a dit que cela dépendait des mesures adoptées par les États Membres. Ces questions vont au-delà de la compatibilité avec les règles de l'OMC. M. Simmons s'est cependant demandé s'il fallait accorder de telles subventions, même si elles sont compatibles avec les règles de l'OMC. Il a indiqué que le PNUE était favorable aux subventions vertes. Par exemple, un montant global de 400 milliards de dollars EU est disponible pour les programmes d'incitation en faveur de l'environnement, mais la notion de «protection de l'environnement» est large. Quant au point de savoir si elle est compatible avec les règles de l'OMC, les pays pensent évidemment qu'elle l'est sinon ils ne soutiendraient pas ces efforts. Toutefois, pour ce qui est des règles de l'OMC, il n'est pas certain que ces subventions assurent des conditions égales pour tous.

(e) Peter Wooders, Économiste principal pour le changement climatique, l'énergie et le commerce, Institut international du développement durable (IIDD)

M. Wooders s'est demandé si les subventions vertes étaient la réponse la plus appropriée et il a fait observer qu'au départ, les subventions étaient appliquées pour des raisons valables et que cela valait aussi pour les subventions vertes. Il a affirmé que le soutien à l'investissement n'était pas la seule possibilité. On pouvait créer un environnement plus favorable à l'investissement dans les énergies non polluantes. Par exemple, en Égypte, 0,7 pour cent seulement de l'énergie est d'origine éolienne alors que le pays est très exposé aux vents. L'un des principaux obstacles au développement du secteur de l'énergie éolienne en Égypte est le faible coût du gaz naturel pour la production d'électricité dû aux subventions. M. Wooders a suggéré de supprimer les distorsions avant de recourir à des subventions vertes. Il a fait référence à l'annonce, par le G-20, de l'élimination des subventions aux combustibles fossiles. Il a souligné qu'il fallait évaluer le montant et l'incidence de ces subventions et utiliser les données ainsi obtenues pour élaborer des stratégies de réforme.



(f) Clive George, Chercheur principal associé, Institute for Development Policy and Management, School of Environment and Development, Université de Manchester

M. George a évoqué les considérations géopolitiques qui entrent en ligne de compte dans les subventions. Il n'était pas favorable aux subventions vertes, sauf si elles étaient utilisées comme mesure d'incitation à court terme. À propos des biocarburants, il a relevé que, si la plupart des analyses du cycle de vie concluent que les biocarburants du Brésil sont plus efficaces, l'augmentation de la production d'éthanol cellulosique repoussait la production de soja et l'élevage bovin en Amazonie et générerait plus de GES qu'elle n'en économisait. Selon M. George, la sécurité énergétique reste une préoccupation majeure et c'est là que la géopolitique entre en jeu et rend la question des subventions plus complexe. Les pays pensent leur politique énergétique en termes géopolitiques.

Les ajustements carbone à la frontière – Quelles questions se posent concernant la fuite de carbone, la compétitivité, l'avantage comparatif et le problème du passager clandestin? Quelles mesures les pays peuvent ils prendre pour lutter contre le changement climatique?

(g) Peter Wooders, Économiste principal pour le changement climatique, l'énergie et le commerce, Institut international du développement durable (IIDD)

M. Wooders a souligné que la fuite de carbone et la compétitivité posaient des problèmes, même s'il n'y avait pas de preuves empiriques de leur existence. Il y a beaucoup d'incertitude en raison du grand nombre de facteurs à prendre en considération, ce qui complique l'analyse. Les décideurs craignent que le souci de compétitivité entraîne des pertes d'emplois à court terme, comme on l'a vu dans l'industrie automobile à certains endroits. Même si l'industrie a la capacité de se protéger et de faire le nécessaire pour être plus compétitive, des incertitudes demeurent. Selon M. Wooders, pour que le système soit efficace, il faudrait analyser le cycle de vie de chaque produit, ce qui serait très onéreux. En outre, l'efficacité suppose l'utilisation des meilleures technologies. En conclusion, selon M. Wooders, un système d'ajustement carbone à la frontière combinant ces deux éléments a moins de chances d'être compatible avec les règles de l'OMC.

S'adressant aux participants, M. Wooders a demandé si les ajustements carbone à la frontière pouvaient être considérés comme un instrument de politique industrielle. Selon lui, les décideurs sont préoccupés par les pertes d'emplois à court terme et la délocalisation des industries à long terme. Les instances qui s'occupent de commerce et d'environnement ne sont pas le lieu approprié pour discuter de l'industrie. Une solution multilatérale serait certes préférable à une solution unilatérale, mais il était peu probable qu'elle soit trouvée à la CCNUCC à Copenhague. Il était peu probable aussi qu'une discussion sur les ajustements carbone à la frontière ait lieu à l'OMC et, par conséquent, l'IIDD préconisait que les pays en discutent dans le cadre du G-20 ou d'une initiative indépendante analogue. Par exemple, si les pays ne veulent pas que l'OMC crée un forum, le G-20 pourrait le faire.

(h) Benjamin Simmons, Juriste, Service Économie et commerce, Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)

M. Simmons a prévenu que l'on risquait d'obstruer les négociations dans le cadre de la CCNUCC en mettant en avant des questions commerciales comme les ajustements carbone à la frontière. Il a également fait observer que le résultat pourrait être compromis par le recours à des mesures unilatérales si un accord multilatéral était conclu à la quinzième session de la Conférence des Parties à la Convention (COP15). L'Inde, par exemple, avait proposé d'inclure des dispositions visant à dissuader les pays de recourir à des mesures unilatérales.

(i) Hannes Schloemann, Directeur, WTI Advisors Ltd. (Oxford/Genève)

M. Schloemann a posé la question de savoir si le règlement des différends était une option et il a répondu par l'affirmative, en précisant toutefois que ce ne devrait être qu'un plan B, un accord étant une meilleure solution. Il a expliqué que les règles de l'OMC étaient bien développées, notamment les dispositions de l'article XX relatives aux mesures environnementales, excluant les actes abusifs ou discriminatoires. Une approche possible serait de ne pas craindre le recours au règlement des différends mais de laisser suffisamment de temps pour parvenir à un accord sur la suspension de mesures commerciales. Par exemple, concernant la suspension de mesures à la frontière, l'Organe de règlement des différends de l'OMC pourrait éventuellement jouer un rôle.

Questions d'ordre général

Le modérateur a posé les deux questions suivantes aux participants:

- Quelles sont les conséquences du débat sur le commerce et le changement climatique pour le régime relatif au changement climatique et la CCNUCC?
- Quelles sont les conséquences du débat sur le commerce et le changement climatique pour l'OMC?

(j) Clive George, Chercheur principal associé, Institute for Development Policy and Management, School of Environment and Development, Université de Manchester

M. George, répondant à la première question, a affirmé que s'agissant de la COP15 et de la suite qui lui serait donnée, le droit environnemental international ne pouvait laisser aucune place au doute au regard du droit de l'OMC. Il était plus difficile de répondre à la deuxième question, relative à l'OMC. M. George a cité le discours d'ouverture de la Conférence ministérielle de l'OMC intitulé «Relever de nouveaux défis avec des idées anciennes». Il a expliqué que l'OMC avait été créée dans un monde unipolaire, mais, comme le monde avait changé, l'OMC était devenue un outil du passé. Selon lui, il fallait totalement repenser l'OMC et envisager la possibilité de la rattacher au FMI.

(k) Benjamin Simmons, Juriste, Service Économie et commerce, Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)

M. Simmons a répondu que le régime climatique n'engloberait pas les questions commerciales telles que les subventions aux combustibles fossiles, faute de flexibilité. Il a affirmé qu'il serait excessif de demander à la CCNUCC d'aborder toutes les questions commerciales. Cela étant, l'OMC devait elle aborder ces questions? Dans le cadre des règles actuelles, les pays peuvent s'attaquer eux-mêmes aux problèmes relatifs au commerce et au changement climatique. Par exemple, il y a un grand nombre de subventions et de mesures compensatoires qui ne sont pas notifiées. M. Simmons a souligné que les pays avaient largement la possibilité de lutter contre le changement climatique en en réduisant les subventions aux combustibles fossiles. Il a ajouté que si le Cycle de Doha n'était pas mené à bonne fin, il

y aurait encore plus de problèmes commerciaux liés au changement climatique à régler.

“Si le Cycle de Doha n'était pas mené à bonne fin, il y aurait encore plus de problèmes commerciaux liés au changement climatique à régler”

(l) Hannes Schloemann, Directeur, WTI Advisors Ltd. (Oxford/Genève)

Répondant à la question de savoir si, au cas où la COP15 échouerait, l'OMC rassemblerait les morceaux, M. Schloemann a souligné que l'OMC était elle même une pièce du puzzle du changement climatique, et que si la COP15 échouait, elle se trouverait elle même coincée avec quelques éléments, comme les ajustements carbone à la frontière et le règlement des différends pourrait alors être une solution. Il a indiqué qu'il serait approprié d'incorporer dans l'article XX le concept de taux d'actualisation du prix du carbone élaboré dans le cadre de la CCNUCC.

(m) Peter Wooders, Économiste principal pour le changement climatique, l'énergie et le commerce, Institut international du développement durable (IIDD)

À propos du rôle de l'OMC et de la CCNUCC, M. Wooders a indiqué que chaque pays fixait ses propres objectifs en fonction de ses capacités et que l'on ne pouvait guère attendre de la COP15 qu'elle aboutisse à un résultat susceptible d'être utile dans le cadre de l'OMC. La COP15 avait d'autres sujets à traiter que les questions commerciales, notamment sur le plan structurel. Peut être fallait-il plutôt se demander ce que l'OMC pouvait faire pour la CCNUCC, car celle-ci avait besoin de toute l'aide qu'elle pourrait trouver. Quant au rôle potentiel de l'OMC, il s'agissait de savoir ce que l'OMC pouvait faire pour promouvoir le développement durable et, partant, pour promouvoir les règles commerciales. Il estimait que l'OMC devait établir une feuille de route pour le développement durable. Selon lui, les négociations étaient un processus essentiel pour garantir la transparence de l'OMC, et un groupe d'experts, calqué sur le modèle du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, devrait être chargé de fournir des renseignements qui serviraient de base à des négociations à l'OMC.



“L'OMC devait établir une feuille de route pour le développement durable”

2. Questions et observations de l'assistance

Cette partie de l'atelier a commencé par une question posée par M. Ron Steenblick, de l'OCDE, qui a demandé aux experts si les normes facultatives avaient un impact sur les consommateurs. M. George a répondu qu'elles en avaient un, mais qu'il n'était pas très important. Il a évoqué la possibilité de convertir ces normes en règlements. Un produit A utilisé pour fabriquer des biocarburants ou des cosmétiques pourrait avoir deux valeurs différentes déterminées par une analyse du

cycle de vie, et le fabricant de cosmétiques pourrait vouloir la valeur attribuée pour les biocarburants.

Un participant a ensuite demandé si le code de conduite relatif aux mesures à la frontière en dehors de l'OMC était plus simple et si les droits de propriété intellectuelle constituaient un obstacle. M. George a répondu que le Japon, les États Unis et les Pays Bas avaient tardé à adopter les brevets, ce qui n'avait pas entravé leur développement. Au sujet des droits de propriété intellectuelle, M. Schloemann a indiqué que les progrès technologiques dans le monde avaient été stimulés par les innovations pharmaceutiques aux États Unis, processus qui était entravé par un régime de brevets excessif. La peur de la concurrence était à l'origine des hésitations au sujet de certaines dispositions de la CCNUCC et de l'OMC.

E. Le protectionnisme: quel impact sur les investissements étrangers directs? Conséquences pour la gouvernance mondiale

Mardi 29 septembre 2009 – 11h15-13h15

Modérateur

Mme Sharon Leclercq Spooner – Associée, EPPA, et Présidente du Comité du commerce et des affaires extérieures de l'American Chamber of Commerce UE

Intervenants

M. Pascal Kerneis – Directeur exécutif, European Services Forum

M. Sushil Handa – Fondateur du groupe d'entreprises «The FifthVeda Entrepreneurs»

M. Selig Merber – Conseiller, Réglementation du commerce international, General Electric Company

M. Ignacio Iruarizaga Diez – Chef d'unité par intérim, Commerce des services et investissement, DG Commerce, Commission européenne

Débat organisé par

American Chamber of Commerce to the European Union (AmCham EU)

Rapport rédigé par

American Chamber of Commerce to the European Union (AmCham EU)



Résumé

De nombreuses restrictions et un nombre croissant de mesures protectionnistes ont pour effet de paralyser l'investissement étranger direct (IED). Ces restrictions et ces mesures affectent la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux, au détriment des investisseurs potentiels et de la croissance des pays. Il semble que la crise actuelle n'ait guère incité les pays à abandonner les restrictions qu'ils imposent, malgré le besoin urgent de capitaux frais et de relance économique. En outre, lorsqu'elles sont confrontées au renforcement des obstacles tarifaires et non tarifaires (ONT), les entreprises font preuve d'une plus grande circonspection en matière d'IED en raison du manque de sécurité juridique et de prévisibilité.

Cette séance a abordé les questions suivantes:

- Quels sont les obstacles protectionnistes actuels et prévus à l'IED dans différents secteurs et dans différents pays et régions?

- Quelle est l'incidence de ces mesures sur les entreprises?

- Quelles solutions mondiales peuvent être apportées à ces problèmes mondiaux afin d'assurer une reprise durable et la croissance à long terme de l'activité économique?

- Quelles sont les conséquences pour la gouvernance mondiale?

Le débat a démontré la nécessité de créer un environnement réglementaire plus ouvert et de meilleure qualité pour l'IED. Les mécanismes de gouvernance existants peuvent y contribuer mais ils ont tous des défauts. Les principes de non-discrimination et de traitement national devraient être mieux appliqués en ce qui concerne l'IED. Il serait bon d'établir une instance chargée d'étudier comment avancer dans ce sens.





1. Exposés des experts

(a) Sharon Leclercq Spooner, Associée, EPPA, et Présidente du Comité du commerce et des affaires extérieures de l'American Chamber of Commerce UE (AmCham EU)

Le débat a été animé par Mme Leclercq Spooner. L'AmCham EU représente les entreprises américaines qui ont des activités en Europe. Elle s'intéresse essentiellement à la manière dont les politiques influent sur les affaires et elle entretient un dialogue constant avec les décideurs.

Avec l'aggravation de la crise économique, les membres de l'AmCham EU ont commencé à s'interroger sur les perspectives de l'investissement étranger direct (IED) et les dangers des mesures protectionnistes. Les chiffres sont alarmants, l'OCDE, la CNUCED et l'OMC ayant annoncé récemment une baisse de 30 à 40 pour cent de l'IED dans la seule année 2009.

“L'investissement est indispensable pour créer des emplois, améliorer les connaissances et les compétences, et instaurer la prospérité”

L'investissement est indispensable pour créer des emplois, améliorer les connaissances et les compétences, et instaurer la prospérité. Il est dans l'intérêt de faire en sorte que l'investissement ait lieu dans les meilleures conditions possibles. Le protectionnisme n'est pas la solution.

L'AmCham EU estime qu'il faut ouvrir le débat, au niveau de l'OMC – et en fait à tous les niveaux de gouvernance – sur la manière de créer un environnement réglementaire plus favorable à l'investissement. Sur son site Web, elle a présenté un document proposant la création d'un forum de discussion au niveau de l'OMC.

Pour tenter d'identifier les problèmes et les différentes options envisageables, les experts représentant différents secteurs et différentes régions du monde ont été invités à exposer leurs vues sur les avantages de l'IED, les obstacles auxquels se heurtent les entreprises et les moyens de surmonter ces obstacles.

(b) Pascal Kerneis, Directeur exécutif, European Services Forum (ESF)

Le European Services Forum (ESF) représente la majorité (80 pour cent) des exportateurs et des investisseurs des secteurs de services des 27 États membres de l'UE. Les données d'Eurostat montrent l'importance du secteur des services, qui absorbe la majeure partie de l'IED dans le monde (entre 60 et 65 pour cent environ). L'UE a investi dans ce secteur (hors UE) plus de 444,1 milliards d'euros, soit plus de 63,6 pour cent du montant total de ses investissements – 697,5 milliards d'euros – hors UE. Plus de 93 pour cent des investissements étrangers dans l'UE sont allés dans le secteur des services. Cela s'explique principalement par la transparence de la réglementation ainsi que par la stabilité et la sécurité du cadre européen.

L'IED privé dans les services est important pour les pays en développement. Lorsque l'on compare les données sur l'aide publique au développement (APD) avec les chiffres de l'IED dans les pays en développement, on constate que la priorité devrait être donnée à l'IED. Pour garantir un développement économique durable à long terme, les pays en développement devraient s'efforcer d'attirer davantage d'IED. En outre, l'expérience a montré que les fournisseurs de services étrangers qui investissent dans un pays en développement y restent un certain temps. Cela favorise le transfert de compétences et de savoir faire, ce qui contribue à la création d'emplois locaux, à la formation professionnelle, à l'amélioration de la qualité et à la réduction des coûts des services, à la diversification de l'offre, et à la diminution des coûts de transaction pour les entreprises du pays concerné.

Il y a cependant de nombreux obstacles à l'IED dans le secteur des services. Les entreprises peuvent être confrontées à toute sorte de contraintes: obligation de constituer une coentreprise pour entrer sur le marché, limitation de la participation au capital, limitation du nombre de licences accordées aux sociétés étrangères, restrictions concernant la création de succursales, non-application du traitement national dans de nombreux secteurs de services, etc.

Le PDG d'une entreprise qui décide d'investir dans un pays en développement se fonde sur un certain nombre de critères, notamment: le marché potentiel, la concurrence existante, les perspectives de bénéfices, la bonne gouvernance, la réglementation, les incitations en matière d'IED, l'environnement commercial et, surtout, l'évaluation du risque pays. Il y a un écart considérable entre les besoins des entreprises et la réalité en

termes de politiques d'investissement. Les entreprises prennent leurs décisions d'investissement en fonction du degré d'ouverture du pays pour les investisseurs. Par ordre de priorité, une entreprise classerait les politiques d'investissement (de la meilleure à la moins bonne) de la manière suivante: accord international sur l'investissement dans le cadre de l'OMC; accord d'intégration régionale relatif à l'investissement; accords multilatéraux ou plurilatéraux; accords bilatéraux dans le cadre d'un accord de libre échange (ALE); et, enfin, réforme nationale concernant l'investissement.

(c) Sushil Handa, fondateur du groupe d'entreprises «The FifthVeda Entrepreneurs»

M. Handa, entrepreneur indien, a plus de 30 ans d'expérience de la création et de la gestion de grandes entreprises mondiales. Son groupe a des intérêts dans de nombreux domaines, comme la recherche pharmaceutique et clinique et les énergies propres et ses entreprises sont présentes dans 76 pays. Fort de sa grande expérience, il a commencé par élargir le champ du débat en s'intéressant aux facteurs socioéconomiques qui influent sur la prise de décisions.

“Il est impératif d'avoir un système juridique efficace ainsi que des lois, conditions de mise en conformité et un régime de change, de propriété et de mobilité qui encouragent l'IED”

En tant que fondateur d'une société de dimension mondiale, M. Handa a été confronté à de nombreux obstacles à l'investissement qui ont freiné sa progression: homologation des usines et des produits, réglementation, délais et coûts, perception du marché et des consommateurs, et modèles de distribution et de consommation. Les motivations, les stratégies et les pratiques en rapport avec les politiques d'investissement vont souvent à l'encontre de leurs objectifs. Il est impératif d'avoir un système juridique efficace ainsi que des lois, conditions de mise en conformité et un régime de change, de propriété et de mobilité qui encouragent l'IED.

Pour réduire les obstacles à l'investissement, les pays devraient traiter de la même façon tous les investisseurs (étrangers ou nationaux) en accordant le traitement national aux investisseurs étrangers. Les pays devraient

avoir des normes communes pour l'homologation des produits et des usines. Les pays et les organismes de réglementation devraient aussi être plus responsables en ce qui concerne, entre autres, les délais et les coûts pour l'inspection des usines, les paramètres à appliquer, et le développement d'une compréhension commune des problèmes.

En conclusion, il est recommandé aux pays d'assurer la totale transparence de leurs politiques d'investissement. En outre, l'OMC devrait commencer à réfléchir à la question de l'élaboration des politiques d'investissement et aux processus y afférents afin d'aider à accroître l'investissement et la prospérité dans le monde.

(d) Selig Merber, Conseiller, Réglementation du commerce international, General Electric Company (GE)

M. Merber a exposé le point de vue de General Electric, en soulignant les bénéfices que les pays d'accueil et les pays d'origine tiraient de l'IED. Il a analysé les obstacles à l'IED d'ordre juridique et réglementaire, ainsi que les obstacles institutionnels et systémiques, et a conclu en présentant des moyens d'éliminer ces obstacles.

GE est une société américaine d'envergure mondiale qui opère dans 100 pays et qui a des installations de production dans 40 pays. GE a donc une grande expérience de l'IED. D'après les prévisions, plus de 60 pour cent de sa croissance devraient venir des marchés en développement. GE a tout intérêt à ce que les conditions sur ces marchés soient propices à l'IED.

D'après une étude du Professeur Matthew Slaughter de Dartmouth, fondée sur les données du Bureau of Labour Statistics des États Unis, les investissements américains sur les marchés étrangers sont étroitement liés aux activités économiques des multinationales américaines aux États Unis. Les sociétés américaines qui réalisent le plus d'investissements à l'étranger sont aussi celles qui contribuent le plus à l'économie nationale.

Les entreprises qui investissent à l'étranger introduisent dans le pays d'accueil les normes mondiales en matière d'environnement, de santé, de sécurité et d'emploi. Quand GE investit à l'étranger, il observe dans toutes ses installations les meilleures pratiques mondialement reconnues, indépendamment des conditions locales. Les fournisseurs locaux doivent respecter les normes appliquées en interne, ce qui contribue à la diffusion des normes mondiales.



Les sociétés d'envergure mondiale se heurtent à de nombreux obstacles à l'IED, notamment des obstacles juridiques et réglementaires imposés par le pays d'origine, par exemple sous la forme de taxes sur les investissements à l'étranger, de restrictions de change et de prescriptions concernant le rapatriement des capitaux ou des opérations. Ces obstacles peuvent sérieusement entraver l'IED. Les sociétés peuvent également être confrontées à des obstacles juridiques et réglementaires dans le pays d'accueil, avant l'établissement (par exemple restrictions en matière de propriété, législation relative à la sécurité nationale), et après l'établissement (par exemple refus du traitement national et prescriptions concernant la teneur en éléments locaux). Il y a aussi des obstacles d'ordre institutionnel et systémique (comme le non-respect du droit, le manque de transparence et la non-participation des parties intéressées à la prise de décisions), qui découragent également l'IED.

Les outils dont on dispose actuellement pour éliminer les obstacles juridiques et réglementaires à l'IED doivent être renforcés. Parmi ces outils figurent les accords internationaux (AGCS, Accord sur les MIC), les instruments multilatéraux, les accords d'investissement bilatéraux et les dispositions des ALE relatives à l'investissement. Les outils permettant d'éliminer les obstacles institutionnels et systémiques à l'IED comprennent le projet Doing Business de la Banque mondiale, le guide pratique de l'OCDE sur la gestion des conflits d'intérêts, le renforcement des capacités dans le cadre des organisations internationales et les initiatives de la société civile en faveur du respect du droit. Les entreprises ont également un rôle important à jouer pour promouvoir le renforcement des capacités, la transparence et le respect du droit au niveau international.

En conclusion, il a été proposé d'incorporer dans un cadre unique les solutions institutionnelles fondées sur des règles pour permettre aux parties prenantes d'examiner les problèmes et d'améliorer le climat de l'IED. Il importe de revoir les lois internationales afin de protéger l'IED, de surveiller les mesures visant l'IED, de parvenir à des définitions communes et à une compréhension commune des obstacles et de faire participer la société civile de manière à encourager les politiques favorables à l'IED.

(e) Ignacio Iruarrizaga Diez, Chef d'unité par intérim, Commerce des services et investissement, DG Commerce, Commission européenne

M. Iruarrizaga a souligné l'importance de l'IED pour l'Union européenne (UE). L'UE est à la fois la principale destination et la principale source des flux mondiaux d'IED. Au moins six des dix principales destinations de l'IED dans le monde sont des États membres de l'UE.

“L'UE est à la fois la principale destination et la principale source des flux mondiaux d'IED”

L'environnement de l'IED a évolué ces dernières années. Entre autres changements, on a observé une augmentation du nombre de sociétés multinationales fondées de pays en développement qui réalisent des IED dans d'autres pays en développement et dans des pays développés. On a observé aussi une forte expansion des capitaux et des investissements des fonds souverains.

La Commission européenne estime que l'IED et les politiques d'investissement sont très importants pour l'UE, qui mène à la fois une politique d'ouverture à l'investissement et une politique tendant à créer un environnement ouvert, stable et sûr pour l'IED de l'UE dans les pays tiers. Elle le fait de différentes façons, décrites ci après.

La Commission négocie de nombreux accords sur l'accès aux marchés et elle est très active dans la négociation d'ALE portant sur les questions d'établissement. Elle négocie actuellement avec l'Inde, l'Ukraine, la Corée et plusieurs pays méditerranéens, andins et d'Amérique centrale en vue d'accroître les possibilités d'accès aux marchés, d'améliorer la compétitivité des industries et des investisseurs de l'UE et de garantir la stabilité et la prévisibilité. Ces efforts sont complétés par des accords de protection des investissements négociés par les différents États membres avec des pays tiers.

La Commission s'efforce aussi d'améliorer le climat d'investissement par des activités de plaidoyer politique. Elle mène un dialogue politique sur l'investissement avec des pays tiers, comme les États Unis et la Russie, pour évoquer et examiner les difficultés rencontrées sur leurs marchés respectifs par les investisseurs étrangers directs.

En ce qui concerne l'impact de l'IED sur la gouvernance mondiale, il faudrait aborder simultanément dans plusieurs instances les questions de protection des investissements, d'établissement et de responsabilité sociale des entreprises pour créer une convergence et une plus grande ouverture et garantir un meilleur accès aux marchés, l'application plus large des principes de responsabilité sociale des entreprises et l'établissement de normes de protection des investissements plus claires.

2. Questions et observations de l'assistance

Le débat a d'abord porté sur l'adoption d'une meilleure approche de l'investissement et des outils nécessaires pour y parvenir.

Un membre du Comité économique et social européen représentant le Royaume-Uni et le Groupe des employeurs a remercié M. Merber d'avoir dit que la participation de la société civile dans les pays en développement améliorerait la transparence. Il pensait cependant que certaines questions n'avaient pas été abordées, comme celle de la facilitation des échanges. Mentionnant le cas de l'Inde, il a indiqué que c'était l'un des pays où il était le plus difficile d'importer et d'exporter. Il a rappelé aux intervenants l'importance des droits de propriété intellectuelle (DPI) et les problèmes rencontrés en Chine en raison des règles restrictives en vigueur. Enfin, il a demandé à M. Handa s'il fallait comprendre, à travers ses propos, que les normes appliquées dans les pays les plus développés étaient différentes de celles qui étaient en vigueur dans les autres pays, ce qui suggérerait une forme d'impérialisme culturel.

La deuxième personne à avoir pris la parole était un professeur de Sciences Po, Paris, également directeur d'un groupe de réflexion établi à Genève, le Centre du développement économique. Se référant aux remarques de M. Kerneis sur les attentes des entreprises, il a demandé pourquoi les accords plurilatéraux n'avaient pas été examinés en détail, dans la mesure où ils relevaient de l'OMC. Enfin, un membre de l'Institut international du développement durable a demandé aux experts ce qu'ils pensaient de la possibilité, pour les pays en développement, de disposer à mesure qu'ils se développent d'une certaine marge de manœuvre pour permettre à leurs entreprises de croître et de devenir compétitives.

En réponse à la question relative à un accord plurilatéral sur l'investissement, M. Kerneis a rappelé que la tentative

de conclure un accord mutuel sur l'investissement dans le cadre de l'OCDE avait été un «échec total». La Déclaration de Hong Kong et son Annexe C sur les services ouvrent la voie à la conclusion d'accords plurilatéraux sur l'investissement et les services. La négociation sur l'AGCS dans le cadre du Cycle de Doha constitue déjà un accord plurilatéral. Elle sera dans l'impasse si le Cycle de Doha n'est pas achevé. Au sujet de la marge de manœuvre politique pour les pays en développement, M. Kerneis a dit que, même quand un pays a une marge de manœuvre suffisante pour créer sa propre industrie avant de s'ouvrir aux étrangers, le développement n'était pas forcément au rendez-vous. Si les pays utilisent ce prétexte pour ne pas accueillir les investisseurs étrangers directs, ils ne se développeront pas. Avec une bonne réglementation, un organisme de réglementation efficace et indépendant et un contrôle approprié de l'activité des entreprises indépendamment de la nationalité, certains pays auraient peut-être déjà amorcé leur développement.

M. Merber a répondu à la question sur la facilitation des échanges, qui, selon lui, était liée à l'IED. Si on investit dans des installations de production, on doit s'assurer qu'elles peuvent fonctionner efficacement, et que les conditions sont prévisibles et équitables. La facilitation des échanges est l'un des points forts des négociations du Cycle de Doha: les discussions entre les parties intéressées par la facilitation des échanges sont maintenant bien avancées. Au sujet des DPI, M. Merber a indiqué qu'ils étaient étroitement liés à la question de l'investissement. Les pays en développement qui tentent de forcer le transfert de technologie peuvent entraver l'investissement car la monnaie d'une entreprise de technologie c'est sa propriété intellectuelle. Au cours des trois à six derniers mois, les biens et services environnementaux ont souffert du protectionnisme, notamment aux États-Unis avec la clause «acheter américain» figurant dans la loi de relance.

M. Handa a brièvement parlé de la question des importations et des exportations en Inde, réaffirmant que tout le monde cherche à atteindre les normes les plus élevées, en particulier pour les produits alimentaires et les produits pharmaceutiques.

Un parlementaire namibien a posé une question sur les avantages financiers que les pays développés tirent des pays moins développés. Un universitaire néo-zélandais a demandé pourquoi, dans la discussion sur les avantages découlant pour les pays d'accueil comme pour les pays d'origine de l'AGCS, des accords d'investissement bilatéraux, etc., on n'avait pas évoqué la crise économique



mondiale actuelle et les liens entre l'accord sur les services financiers et les problèmes liés à la crise. Un professeur de la Florida Gulf Coast University a posé une question à M. Merber au sujet des DPI et de la possibilité d'appliquer des normes acceptables lorsque la sécurité nationale était concernée. Un professeur de la London School of Economics a abordé la question du mode 4 pour les services et du mouvement de la main d'œuvre en rapport avec le mode 3 comme un moyen d'exploiter les différences de salaires entre les pays.

Pour contrebalancer le protectionnisme, M. Merber a expliqué que les DPI étaient un moyen important d'encourager l'innovation et que l'IED favorisait le transfert de nouvelles technologies. Il a souligné que la concurrence mondiale contribuait au développement, car elle aidait les entreprises locales à avancer dans la chaîne de valeur. Il a souligné que le fait d'isoler les entreprises de la concurrence étrangère créait une situation qui n'était pas viable car une protection était nécessaire en permanence. M. Iruarrizaga a exprimé son accord, soulignant que la question était de savoir non pas comment protéger, mais comment ouvrir et mieux réglementer. Avec M. Kerneis, il a expliqué en quoi le mode 4 permettait l'utilisation plus efficace des ressources humaines et que le respect du droit national devait protéger contre l'exploitation. M. Merber a répondu à la remarque concernant la crise financière. Il pensait que l'incapacité des organismes de réglementation de coordonner leur action au niveau international avait contribué au problème, et que la solution consisterait en partie à améliorer la coordination.

M. Kerneis a abordé la question du rapatriement des bénéfices. Il a reconnu que c'était un élément très important dans le secteur des services, mais il fallait

prendre en considération tous les autres avantages, notamment la création d'emplois dans le pays d'accueil et la contribution de l'entreprise au développement du pays. Lorsqu'une société de services s'établit dans un pays, elle n'en est pas moins en situation de concurrence sur le marché local, de sorte que tous les bénéfices réalisés dans les premières années seront réinvestis dans le marché local pour renforcer la position de la société dans le pays ou la région.

3. Conclusions et voie à suivre

Les entreprises ont besoin de transparence, de prévisibilité et de sécurité juridique. Il faut réfléchir aux moyens d'optimiser ces trois éléments pour permettre aux entreprises d'investir. Il serait bon d'établir un forum pour étudier les moyens d'aller de l'avant.

Il est particulièrement frappant que de nombreuses mesures protectionnistes visent les produits et services environnementaux à un moment où nous sommes confrontés à une catastrophe climatique. La priorité devrait être au contraire de favoriser et d'encourager l'investissement dans la conception et la mise au point des produits et des services nécessaires pour faire face aux défis actuels. Il faut trouver un juste équilibre entre les intérêts nationaux et les intérêts internationaux si l'on veut réaliser de véritables progrès sociétaux.

On peut s'attendre à ce que l'investissement international augmente encore. Les pays en développement ont autant à gagner, sinon plus, que les pays développés à la mise en place de systèmes de gouvernance qui favorisent l'épanouissement des talents et des ressources.

F. Interaction entre concurrence et politique commerciale

Mardi 29 septembre 2009 – 11h15 13h15

Modérateur

M. Eduardo Pérez Motta – Président, Commission fédérale de la concurrence (CFC), Mexique

Intervenants

M. Alden F. Abbott – Directeur associé, Federal Trade Commission, Bureau of Competition, États Unis d'Amérique

M. Philip Collins – Président, Office of Fair Trading (OFT), Royaume Uni

M. Bruno Lasserre – Président, Autorité française de la concurrence, France

M. Simon Roberts – Économiste en chef, The Competition Commission, Afrique du Sud

M. Cesar Costa Alves de Mattos – Commissaire, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)

Débat organisé par

Commission fédérale de la concurrence (CFC), Mexique

Rapport rédigé par

Commission fédérale de la concurrence (CFC), Mexique



Résumé

La séance a porté sur la relation complexe qui existe entre la politique commerciale et la politique de la concurrence et s'est efforcée, à l'aide d'exemples, de montrer comment ces politiques contribuent au développement économique. Les experts ont fait des recommandations sur la manière dont les gouvernements peuvent promouvoir une plus grande cohérence entre ces politiques, particulièrement en période de crise économique mondiale, alors que les pays sont soumis à de fortes pressions protectionnistes. Ils ont débattu des actions spécifiques que les gouvernements pourraient engager pour établir des synergies positives entre la politique commerciale et la politique de la concurrence, comme le renforcement des dispositions des accords commerciaux régionaux relatives à la concurrence, la promotion d'une coopération internationale plus active entre les autorités de la concurrence; le renforcement de la législation nationale en matière de concurrence;

et l'établissement d'une politique commerciale et d'une politique de la concurrence efficaces.

Les exposés et les discussions ont porté sur trois questions spécifiques: i) Les gouvernements devraient ils chercher à renforcer les dispositions relatives à la concurrence dans les accords commerciaux régionaux, ou bien devraient ils plutôt promouvoir une coopération internationale plus active entre les autorités de la concurrence, tout en renforçant leur législation nationale en la matière? ii) En temps de crise, comment les pays devraient ils réagir aux pressions protectionnistes en faveur de l'instauration d'obstacles au commerce et aussi d'obstacles «à l'intérieur des frontières», sous la forme d'une réglementation nationale anticoncurrentielle? iii) Pour élaborer une réforme pro concurrentielle des marchés, prévoyant à la fois la libéralisation des échanges et le renforcement du régime national de la concurrence, quelle est la séquence appropriée des politiques?





1. Exposés des experts

(a) Alden F. Abbott, Directeur associé, Federal Trade Commission, Bureau of Competition, États Unis d'Amérique

M. Abbott a donné des exemples des effets de la cohérence entre la politique commerciale et la politique de la concurrence. Il a fait observer que, malgré les différences classiques entre la formation et les points de vue des autorités chargées du commerce et de la concurrence, la politique commerciale et la politique de la concurrence étaient pleinement complémentaires; cela signifie que la libéralisation du commerce et la réduction des obstacles au commerce sont des moyens efficaces de renforcer la concurrence. Dans le même temps, l'élimination des obstacles privés à la concurrence, comme les accords privés et les fusions, est un moyen d'accroître le commerce, une fois que la prévention des accords anticoncurrentiels ou des ententes a facilité l'accès. Voici quelques exemples de cohérence entre la politique de la concurrence et la politique commerciale: 1) l'Accord de libre échange nord américain (ALENA) entre les États Unis, le Canada et le Mexique, qui est un excellent exemple de la façon dont les accords de libre échange améliorent le bien être des consommateurs en stimulant les échanges régionaux et en augmentant les possibilités d'investissement; et 2) le Traité de Rome et diverses dispositions constitutionnelles de l'Union européenne, autres que les articles 81 et 82, qui ont été interprétées de façon à promouvoir la concurrence. Enfin, les arrangements commerciaux relevant de l'OMC, du GATT et des codes de l'OMC sont considérés essentiellement comme favorables à la concurrence.

“ La libéralisation du commerce et la réduction des obstacles au commerce sont des moyens efficaces de renforcer la concurrence ”

(b) Philip Collins, Président, Office of Fair Trading (OFT), Royaume Uni

M. Collins a dit qu'il s'exprimait du point de vue d'une autorité de la concurrence indépendante, et non d'un gouvernement. Il a indiqué que la politique commerciale était traitée au niveau de l'Union européenne et non au niveau du gouvernement britannique, et il a souligné le rôle de l'OFT au Royaume-Uni, qui est de faire en sorte que les marchés fonctionnent bien pour les consommateurs

en agissant contre les pratiques anticoncurrentielles du secteur privé et en défendant l'impact que les actions du gouvernement peuvent avoir sur la concurrence sur les marchés. M. Collins a indiqué que, au Royaume Uni, il n'y avait pas de conflit fondamental entre la politique de la concurrence et les politiques commerciale et industrielle. Du point de vue de l'autorité indépendante de la concurrence du Royaume-Uni, la concurrence est un moteur de la croissance de tous les secteurs de l'économie, et elle est nécessaire pour créer un climat propice à l'investissement étranger, favoriser les investissements à l'étranger, et, ainsi, stimuler la croissance et la productivité et promouvoir l'innovation au Royaume Uni. M. Collins a parlé d'un rapport de l'OFT publié récemment et intitulé «Government in Markets», qui montre comment le gouvernement influence les marchés et en quoi cela a un effet sur la concurrence.

(c) Bruno Lasserre, Président, Autorité française de la concurrence, France

M. Lasserre a noté que cette réunion était la meilleure preuve de la convergence croissante entre la politique de la concurrence et la politique commerciale. Tous les décideurs avaient le même objectif, à savoir éliminer à la fois les obstacles à la concurrence et les restrictions à la liberté des échanges, mais ils avaient différentes façons d'intervenir. L'OMC s'occupe de la lutte contre les obstacles au commerce mondial, tandis que les autorités nationales de la concurrence se concentrent sur l'élimination des entraves à la libre concurrence sur leurs territoires respectifs. Mais il faut reconnaître que l'une ne va pas sans l'autre. De plus, la politique commerciale et la politique de la concurrence relèvent d'organismes qui ne subissent aucune influence politique parce qu'ils sont indépendants. L'indépendance de l'Autorité française de la concurrence a été confirmée par la réforme constitutionnelle qui a pris effet en avril 2009. À l'OMC, l'Organe de règlement des différends est composé d'experts indépendants qui sont à l'abri de toute ingérence des États Membres.

“ Tous les décideurs avaient le même objectif, à savoir éliminer à la fois les obstacles à la concurrence et les restrictions à la liberté des échanges ”

M. Lasserre a rappelé qu'il y a deux façons principales d'améliorer la convergence entre la politique commerciale et la politique de la concurrence. L'une

est la création d'un chapitre «concurrence» dans les règles de l'OMC, qui avait échoué, en dépit du soutien apporté, entre autres, par la Commission européenne et par la France. L'autre est la création de l'International Competition Network (ICN), qui regroupe actuellement plus de 100 autorités de la concurrence du monde entier. L'ICN, qui assure une convergence en douceur entre ses membres, est une grande réussite.

**(d) Simon Roberts, Économiste en chef,
The Competition Commission, Afrique du
Sud**

M. Roberts a indiqué qu'il était important de comprendre que le gouvernement de l'apartheid soutenait les grands groupes de nombreuses façons, notamment au moyen de subventions et de mesures de protection commerciale, en raison de l'action des groupes de pression. Depuis l'instauration d'un gouvernement démocratique en 1994, la politique de la concurrence, la politique industrielle et la politique commerciale ont pour objectif commun d'assurer une concurrence plus effective et d'imposer des disciplines plus efficaces aux grandes entreprises. L'Afrique du Sud a libéralisé les échanges dans les années 1990 et, après 1999, elle a adopté une nouvelle Loi sur la concurrence et elle a établi des institutions indépendantes, comme la Commission de la concurrence, qui est chargée des enquêtes et des poursuites dans les affaires de concurrence et du contrôle des fusions. Bien que les flux commerciaux aient considérablement augmenté grâce à la libéralisation des échanges, le schéma de développement économique n'a pas changé, en partie parce qu'il restait axé sur des activités à forte intensité de capital, ignorant les produits à forte intensité de main d'œuvre qui avaient reçu un soutien pendant l'apartheid. À l'heure actuelle, les grands groupes, les monopoles et les oligopoles parviennent à conserver leur position ou leurs privilèges restants malgré la libéralisation des échanges. L'expérience de l'Afrique du Sud montre combien il est important de faire respecter les règles de la concurrence et de mener une politique industrielle susceptible de compléter la libéralisation du commerce.

**(e) Cesar Costa Alves de Mattos,
Commissaire, Conselho Administrativo de
Defesa Econômica (CADE)**

Selon M. Alves de Mattos, la politique commerciale et la politique de la concurrence entrent clairement dans le cadre du processus de convergence; mais dans de nombreux pays, l'attitude des autorités de la concurrence n'est pas toujours compatible avec la libéralisation

du commerce. Souvent, les organismes chargés de la concurrence se concentrent sur la politique de la concurrence, tandis que les organismes chargés du commerce travaillent sur l'antidumping, les sauvegardes et les droits compensateurs. L'intervenant a expliqué le lien entre la politique de la concurrence et la politique commerciale dans le système brésilien. Au Brésil, il y a trois organes gouvernementaux chargés de la politique de la concurrence: le Secrétariat à l'accompagnement économique (SEAE) du Ministère des finances, le Secrétariat au droit économique (SDE) et le Conseil administratif de défense économique (CADE). Les deux premiers ont des fonctions d'enquête. La politique commerciale relève essentiellement du SEAE, tandis que le CADE travaille occasionnellement avec les autorités chargées du commerce auxquelles il fait parfois des recommandations mais, dans la plupart des cas, la procédure ne donne lieu à aucun examen. À de rares occasions, le CADE a pu persuader les autorités chargées de la politique commerciale d'éliminer des droits antidumping qui avaient clairement un effet négatif sur le bien être des consommateurs. À l'heure actuelle, le Congrès brésilien examine un projet de loi visant à renforcer la capacité du SEAE et du CADE à influencer sur les décisions en matière de politique commerciale.

**“ Dans de nombreux pays, l'attitude
des autorités de la concurrence
n'est pas toujours compatible avec la
libéralisation du commerce ”**

Deuxième partie de la séance

M. Pérez Motta a souligné que l'efficacité était une condition nécessaire à la croissance économique, et que la concurrence était le principal outil de répartition du revenu. Il a cité le cas du Mexique où les personnes les plus pauvres dépensent plus de 30 pour cent de leur revenu dans des secteurs fortement concentrés, en payant des prix supérieurs d'environ 40 pour cent à ce qu'ils seraient s'il y avait plus de concurrence. Si l'on pouvait éviter cela en renforçant la concurrence, en augmentant le pouvoir d'achat et en stimulant la croissance du pays, l'impact sur le commerce serait considérable. L'intervenant a poursuivi la discussion en posant les questions suivantes:

Les gouvernements devraient ils chercher à renforcer les dispositions relatives à la concurrence dans les accords commerciaux régionaux, ou bien devraient ils plutôt promouvoir une coopération internationale plus



active entre les autorités de la concurrence, tout en renforçant leur législation nationale en la matière?

M. Abbott a indiqué que les ACR et la coopération internationale étaient complémentaires, et non substituables. Par exemple, les États Unis sont partie à différents accords commerciaux dont la plupart contiennent un chapitre sur la concurrence dont les dispositions ne sont cependant pas contraignantes. L'intervenant a cité le chapitre XV de l'ALENA, qui prévoit la notification, la consultation, et l'échange d'informations concernant l'application des lois en matière de concurrence entre les parties. M. Abbott estime que les ACR peuvent être utiles car ils stimulent la coopération et encouragent les gouvernements à moderniser leurs lois en matière de concurrence ou à en adopter de nouvelles. Toutefois, il estime qu'il faut dissocier les accords bilatéraux et les accords régionaux lorsque l'on établit un cadre pour une coopération plus détaillée et un échange de renseignements sur des questions particulières.

M. Collins a souscrit au point de vue de la Federal Trade Commission selon lequel il s'agit non pas de choisir entre les ACR ou la coopération mais plutôt de les faire fonctionner ensemble. Aujourd'hui on comprend mieux comment les deux peuvent se compléter et se renforcer mutuellement. Comme M. Collins l'a indiqué dans ses remarques liminaires, les ACR relèvent de la compétence de l'Union européenne, non du Royaume Uni; le Royaume Uni a cependant tiré profit des évolutions qui se sont produites dans l'Union européenne grâce aux ACR, qui sont devenus de plus en plus sophistiqués. Il y a eu une convergence internationale remarquable des politiques de la concurrence, à mesure que des organisations et des instruments étaient mis en place afin de soutenir une coordination formelle et informelle, de promouvoir les bonnes pratiques entre les organismes et de renforcer la législation nationale.

M. Lasserre a suggéré que, pour renforcer la concurrence dans le cadre des politiques commerciales et de la libéralisation des échanges au niveau régional, il fallait à la fois: i) incorporer des règles de concurrence dans les ACR, et ii) promouvoir la coopération entre les autorités nationales de la concurrence dans les régions. Il est essentiel que la réglementation de la concurrence reflète la réalité économique des marchés, qui ont en commun de nombreuses spécificités au niveau régional. Il a donné deux exemples de la façon dont les dimensions régionales pouvaient intéresser les pays en développement et les pays développés: i) l'Union économique et monétaire ouest-africaine, dont les huit

pays membres ont établi des institutions chargées de la concurrence et des règles en la matière au niveau régional, constitue un exemple d'intégration régionale; et ii) le Réseau européen de la concurrence (REC), établi en 2004, qui rassemble la Commission européenne (Direction générale de la concurrence) et les autorités nationales de la concurrence des 27 États membres, est un très bon exemple de décentralisation de l'application du droit européen de la concurrence, qui garantit l'attribution optimale des affaires et la cohérence de la jurisprudence. Le REC montre comment les autorités nationales de la concurrence participent efficacement à l'édification du droit de la concurrence et à l'élaboration des politiques européennes au niveau régional.

M. Roberts a dit que cette question se posait en Afrique du Sud et dans d'autres régions d'Afrique. En Afrique australe, la nécessité d'établir un régime régional de concurrence avec des institutions appropriées et la nécessité d'une meilleure coopération entre les autorités de la concurrence ont été reconnues. Les grandes entreprises considèrent l'Afrique australe comme un seul marché et de récentes affaires d'ententes ont mis en évidence des comportements collusoires dans la région, qui consistaient à répartir les marchés entre les membres de l'entente. Il est donc impératif de mieux faire respecter les règles au niveau régional. Or, de nombreux pays sont seulement en train d'adopter des lois sur la concurrence et d'établir des institutions.

M. Alves de Mattos a indiqué que, dans le cadre du MERCOSUR – le bloc commercial sud américain composé du Brésil, de l'Argentine, du Paraguay et de l'Uruguay – on avait tenté, mais en vain, de coordonner les politiques de la concurrence. Le Protocole de Fortaleza de 1997 avait tenté d'harmoniser les règles de la concurrence et de créer une autorité supranationale. En outre, sous l'effet de la crise mondiale, plusieurs mesures non fondées sur le marché avaient été prises, comme l'application de licences non automatiques pour les importations en Argentine – mesure qui entraînait un détournement des échanges au détriment du principal partenaire du MERCOSUR, le Brésil – principalement pour des produits tels que les chaussures, les vêtements et le matériel de transport.

En temps de crise, comment les pays devraient-ils réagir aux pressions protectionnistes en faveur de l'instauration d'obstacles au commerce et aussi d'obstacles «à l'intérieur des frontières», sous la forme d'une réglementation intérieure anticoncurrentielle?

M. Collins a indiqué que tous les organismes chargés de la concurrence avaient été confrontés à des problèmes au cours des deux dernières années à cause de la crise financière. Selon lui, la crise montrait clairement l'importance d'une autorité de la concurrence indépendante et d'un régime de concurrence indépendant, et l'influence qu'ils avaient dans le système exécutif et législatif de chaque pays. Comme il l'avait dit précédemment, cette question était très importante au Royaume Uni pour assurer le bon fonctionnement des marchés dans l'intérêt des consommateurs, d'autant qu'il y avait non seulement des restrictions de concurrence imposées par le secteur privé, mais aussi des restrictions imposées par le gouvernement. Il pensait que la promotion de la concurrence, non seulement sur des questions spécifiques, mais aussi sur le cadre, était importante pour mieux comprendre les avantages de la concurrence et du bon fonctionnement des marchés.

M. Abbott a indiqué que, fort heureusement, le gouvernement des États Unis avait clairement indiqué qu'il ne pensait pas qu'il soit judicieux de protéger les entreprises en raison de la profonde récession. En fait, il pensait que les responsables du groupe de conseillers économiques avaient examiné cette question dans leurs recherches économiques et avaient conclu que la grande dépression du début des années 1930 aux États Unis avait réduit la masse monétaire, mais que les mesures appliquées avaient aggravé la situation de deux façons. Premièrement, l'imposition de droits de douane élevés et la décision du gouvernement d'encourager l'activité coopérative avaient rapidement fait des émules, entraînant une augmentation des prix par les entreprises pour maintenir les salaires de tous les travailleurs. Deuxièmement, le gouvernement avait appliqué des restrictions à la production; or, les données économiques publiques donnent à penser qu'il n'est pas bon d'encourager la réduction de la concurrence parce que cela freine la reprise après la récession.

M. Lasserre a rappelé que, si les gouvernements sont chargés d'établir le droit de la concurrence, les autorités de la concurrence sont censées faire appliquer la politique de la concurrence et veiller ainsi au respect des règles du jeu, même en temps de crise. Il a pris l'exemple du dopage dans le sport, expliquant que la prise de substances donnait le sentiment d'être plus fort et de pouvoir gagner, mais ce sentiment était éphémère et illusoire. Pour être vraiment fort, il ne faut pas avoir recours à des artifices car, quand la protection artificielle disparaît, on se retrouve malheureusement faible et vulnérable face à la concurrence mondiale.

M. Roberts a mentionné deux points. Premièrement, pour le gouvernement sud africain, le respect effectif des règles de la concurrence est particulièrement important pour gérer en période de crise les prix des produits alimentaires. Deuxièmement, il était important d'être attentif à des questions telles que la fourniture de fonds de roulement ou le soutien aux entreprises compte tenu de l'incidence de la crise financière mondiale. Le nombre d'entreprises prenant le contrôle de leurs rivales locales avait diminué mais il était important de parvenir à ce résultat sans causer de dommage, mais en adaptant les mesures de soutien aux besoins de ces entreprises.

M. Alves a dit que la discussion découlait en grande partie de la remise en question du «New deal» de Roosevelt et de ses effets, qui donnait lieu à de nombreux écrits antitrust dans le contexte de la nouvelle crise. Le Brésil n'a pas été aussi durement touché que les autres pays par la crise – ce qui fait qu'il n'y a pas eu d'effet majeur sur les questions de politique de la concurrence et que le secteur privé n'a pas demandé de protection.

M. Perez Motta a indiqué qu'il était important de préserver non seulement l'ouverture des économies, mais aussi les conditions d'une concurrence intense et vigoureuse pendant la crise. Il y a un an, la Commission mexicaine de la concurrence avait mené une consultation publique sur l'utilité d'ouvrir le commerce de façon unilatérale en réduisant les droits de douane à l'importation et en procédant à un examen complet des procédures douanières afin de simplifier les échanges, pour faire en sorte que les flux commerciaux se maintiennent et augmentent. En fait, le Mexique était l'un des rares pays à avoir décidé, au début de la crise, d'ouvrir davantage son marché au commerce international.

Pour élaborer une réforme proconcurrentielle des marchés, prévoyant à la fois la libéralisation des échanges et le renforcement du régime national de la concurrence, quel est l'échelonnement approprié des politiques?

M. Lasserre a été d'avis que, bien qu'il n'y ait pas de réponse évidente et que l'échelonnement dépende de différents facteurs, tels que le contexte politique et économique d'un pays, il pouvait être utile de poursuivre simultanément plusieurs politiques. En effet, l'un des critères d'accession à l'OMC est l'obligation pour les candidats d'avoir des institutions et des règles dans le domaine de la concurrence. L'OMC doit vérifier, par l'intermédiaire de l'OEPC, que les politiques de la concurrence de ces États sont effectives. En France, le droit de la concurrence a été introduit au moment



de l'ouverture des monopoles d'État, ce qui a soulevé la question de l'ouverture à la concurrence des industries de réseau, comme les télécommunications, l'énergie, les transports, etc. Pour assurer l'entrée de nouveaux acteurs sur ces marchés, il a fallu repenser l'articulation entre les règles de la concurrence et la réglementation sectorielle et établir des mécanismes de coopération entre les organismes de réglementation et les autorités de la concurrence. Il devrait y avoir une complémentarité entre les deux types d'institutions: l'autorité de réglementation, qui a une expertise dans le domaine des industries de réseau, et l'autorité de la concurrence, qui applique horizontalement les règles de la concurrence. Toutefois, la relation étroite que certains opérateurs économiques entretiennent avec les autorités de réglementation ne permet pas à ces dernières d'agir de manière indépendante.

M. Roberts a indiqué que la libéralisation et la privatisation des industries de réseau, dans les cas où les nouveaux opérateurs n'avaient pas modifié leur situation, n'avaient pas stimulé la concurrence. Il fallait reconnaître que, dans de nombreux pays, le problème n'était pas l'opposition du marché ni une simplification excessive. Une réglementation effective joue un rôle très important et elle est nécessaire dans le contexte des télécommunications en Afrique du Sud. L'intervenant a indiqué que les politiques gouvernementales, les cadres réglementaires et les régimes de concurrence pouvaient se renforcer mutuellement. En Afrique du Sud, les principaux organismes de réglementation des télécommunications se sont opposés avec succès à l'autorité de la concurrence devant les tribunaux pendant des décennies. Cependant, il est très important de clarifier le rôle de ces organismes et d'établir clairement que l'un devrait primer sur l'autre.

“ Les politiques gouvernementales, les cadres réglementaires et les régimes de concurrence pouvaient se renforcer mutuellement ”

M. Alves a indiqué qu'il y avait une complémentarité évidente entre chaque type de politique. Si les avantages qui découlent des réformes en faveur du marché diminuent, d'où une économie plus fermée, cela pourrait peut-être inciter davantage à appliquer une politique de la concurrence. Par exemple, nombre de fusions qui apparaîtraient claires dans une économie ouverte peuvent ne pas l'être dans une économie moins ouverte. Le problème est que, dans la pratique, si l'autorité de la

concurrence est très active et cherche à éviter qu'il y ait un trop grand nombre de fusions, cela suscite une forte résistance politique à son encontre. C'est un problème politique. Selon M. Alves, il y a une complémentarité car l'application des règles en matière de fusion est d'autant plus crédible que le soutien politique est fort. S'il n'est pas possible de faire coïncider ces politiques dans le temps, le meilleur échelonnement, du point de vue politique, sinon du point de vue économique, serait de libéraliser d'abord les échanges, puis de renforcer la politique de la concurrence.

M. Collins a indiqué que l'échelonnement des mesures de libéralisation et du renforcement des régimes de concurrence était intéressant dans le contexte britannique. Au Royaume Uni, la libéralisation des marchés des anciens monopoles d'État – en particulier les télécommunications et l'énergie – a eu lieu au milieu des années 1980, alors qu'il n'existait pas de régime de concurrence moderne. À l'époque, on pensait que ces secteurs seraient réglementés pendant un certain temps, puis passeraient à un régime de concurrence ouverte, non réglementée. En fait, ce n'est qu'en 2000 que le Royaume Uni a adopté un régime de concurrence moderne. Il est maintenant doté d'un système dans lequel les organismes chargés de la réglementation économique des secteurs libéralisés ont des pouvoirs en matière de concurrence qu'ils partagent avec l'autorité de la concurrence. Ces pouvoirs sont rarement exercés car les organismes de réglementation préfèrent utiliser leurs outils réglementaires. L'une des questions qui se posera au Royaume Uni est celle du futur rôle de la réglementation. Enfin, en se basant sur ses observations précédentes, M. Collins a souligné le risque qu'il y aurait si, en raison de la crise, les avantages de la concurrence et des marchés étaient minimisés après une période au cours de laquelle la plupart des pays ont adopté des lois sur la concurrence. Si l'on renonce à l'application stricte du droit de la concurrence, les entreprises ne sauront plus ce qui est autorisé ou non.

“ Apprendre à éliminer la réglementation lorsqu'elle n'était plus nécessaire, par exemple lorsqu'un monopole n'existait plus ”

M. Abbott a indiqué qu'il y avait eu des discussions sur les secteurs réglementés et sur l'importance de la concurrence pour leur monopole naturel. Il a cité l'exemple historique des États Unis où le monopole d'AT&T avait été démantelé par décret en 1982.

Pendant une décennie, l'entreprise avait affirmé qu'elle était fortement réglementée. C'était un monopole parce qu'elle n'était pas assujettie à la loi antitrust. Selon M. Abbott, il était important, en particulier pour les organismes de réglementation, d'apprendre à éliminer la réglementation lorsqu'elle n'était plus nécessaire, par exemple lorsqu'un monopole n'existait plus. Il est devenu clair que la réglementation ne devait pas être utilisée comme un bouclier pour permettre aux entreprises de se livrer à des activités anticoncurrentielles. Il y a toujours un risque que l'organisme de réglementation devienne captif, c'est pourquoi il est important que les organismes de réglementation comprennent qu'ils devraient concevoir les réglementations d'une manière qui limite au maximum les effets anticoncurrentiels et qui ne nuise pas au bien être et à l'intérêt des consommateurs.

2. Questions et observations de l'assistance

De nombreuses questions ont été posées aux experts au sujet du rôle de la politique de la concurrence pendant la crise économique et financière, de la responsabilité des gouvernements dans la conception des mesures de redressement économique, de l'importance de la coopération internationale entre les organismes chargés de la concurrence pour améliorer la compréhension et assurer la convergence entre les régimes et des dispositions des ACR relatives à la concurrence.



G. Promouvoir la gouvernance mondiale en renforçant la primauté du droit

Mardi 29 septembre 2009 – 14h15-17h15

Modérateur

M. Paul Blustein – Journaliste résident, Brookings, Washington, D.C.

Intervenants

M. Gary Hufbauer – Associé principal Reginald Jones, Peter G. Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C.

Mme Jennifer Hillman, membre de l'Organe d'appel de l'OMC

M. Luiz Felipe Lampreia – Centro Brasileiro de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, Brésil, ancien Ministre des affaires étrangères du Brésil

M. David Unterhalter – Président, Organe d'appel

Débat organisé par

Secrétariat de l'Organe d'appel de l'OMC

Rapport rédigé par

M. Alan Yanovich et M. Claus Zimmermann,
Secrétariat de l'Organe d'appel de l'OMC



Résumé

Cette séance a porté sur la notion de primauté du droit, sur le rôle de l'OMC dans la promotion de la primauté du droit au niveau international et sur l'applicabilité éventuelle du modèle de l'OMC à d'autres domaines de la coopération internationale. Le modérateur était M. Paul Blustein. M. David Unterhalter a décrit les principales caractéristiques d'un système fondé sur la primauté du droit et a expliqué comment celle-ci fonctionnait à l'OMC. Il a dit que l'OMC, en tant que système fondé sur des règles, constituait un modèle utile pour d'autres domaines de la coopération internationale, tels que le changement climatique et la réglementation financière internationale. Mme Jennifer Hillman a décrit brièvement le fonctionnement du mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Elle a indiqué que, en plus de l'élaboration de règles et du processus juridictionnel, l'OMC jouait un rôle important dans la supervision de la mise en œuvre des

obligations énoncées dans les Accords de l'OMC. Cette fonction, confiée aux Comités de l'OMC pertinents, ne devait pas être négligée et pouvait être renforcée. M. Luiz Felipe Lampreia s'est dit préoccupé par la lenteur des progrès du Cycle de négociations de Doha et par l'incidence qu'un échec pourrait avoir sur les autres fonctions de l'OMC. Il doutait de l'applicabilité d'un mécanisme de règlement des différends du type OMC dans d'autres domaines de la coopération internationale. M. Gary Hufbauer a reconnu les mérites du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, mais il a aussi proposé plusieurs améliorations. Selon lui, le système de l'OMC pourrait tirer parti d'une augmentation du nombre de différends dans certains domaines que les Membres ont évités jusque là (en particulier l'article XXIV du GATT de 1994); il a proposé la création d'un médiateur de l'OMC qui pourrait soumettre les différends qui présentent un intérêt systémique.

1. Exposés des experts

(a) Paul Blustein, Journaliste résident à la Brookings Institution

M. Blustein, modérateur de la séance, a d'abord présenté les experts puis il les a invités à exprimer leurs vues sur la primauté du droit et sur le rôle de l'OMC dans la promotion de la gouvernance mondiale.

(b) David Unterhalter, Président de l'Organe d'appel de l'OMC

M. Unterhalter a commencé son exposé en examinant ce que l'on entendait par «primauté du droit» dans le contexte du droit international. Il a expliqué que cette notion comportait plusieurs éléments. Tout d'abord, les règles de droit sont des normes contre l'arbitraire. En ce sens, la primauté du droit signifie essentiellement la régularité, la clarté et l'application uniforme des règles. L'existence d'une institution capable d'interpréter les règles et de veiller à ce qu'elles soient appliquées de manière prévisible est un autre élément essentiel. Il en va de même de la règle de la clarté, selon laquelle le contenu des règles doit être clair ou du moins doit pouvoir être déterminé de manière sûre. Enfin, le dernier élément est le caractère obligatoire du règlement des différends dans le cadre des règles. En résumé, selon M. Unterhalter, la primauté du droit impliquait l'existence de règles ayant une application claire et un contenu précis, et pouvant être utilisées par chacun selon un processus ouvert à tous qui garantit leur application, avec des conséquences en cas de non-respect. S'ils peuvent différer dans le détail, les régimes réglementaires respectueux de la primauté du droit comportent tous la plupart de ces éléments dans les différents arrangements institutionnels.

“Le temps a montré que le système de l'OMC a sans conteste une légitimité que n'avait pas le système du GATT, du moins en ce qui concerne le règlement des différends”

Après ces considérations générales, M. Unterhalter s'est intéressé plus spécialement au système de l'OMC et à la manière dont il résume et incarne la primauté du droit. Il a rappelé la différence notable entre le système de règlement des différends du GATT et celui de l'OMC. Certes auparavant, les différends pouvaient être portés

devant des groupes spéciaux, mais le système du GATT était moins strict et, à bien des égards, il n'était pas conforme à bon nombre des principes fondamentaux de ce que l'on entend couramment par primauté du droit. Le système de règlement des différends du GATT était un système d'engagement souple, qui permettait d'apporter des réponses diplomatiques aux problèmes juridiques, au lieu de les trancher suivant un processus juridictionnel obligatoire. Le principal changement dans l'actuel système de règlement des différends de l'OMC est qu'il a rendu le règlement des différends effectivement obligatoire avec la règle du consensus négatif. En outre, l'instauration du droit de faire appel des rapports des groupes spéciaux devant l'Organe d'appel, qui est une institution permanente, et la mise en place d'un mécanisme d'exécution efficace ont conféré au système des caractéristiques généralement associées à la primauté du droit. En somme, le règlement des différends est désormais fondé sur des règles et soumis à un processus juridictionnel obligatoire, qui passe par l'institution des groupes spéciaux et, en dernier ressort, par l'Organe d'appel. Comme l'on pouvait s'y attendre, cela a créé un important corpus de décisions résultant des efforts faits pour déterminer de façon cohérente comment les règles devaient être comprises et appliquées. Au moment où le système a été mis en place, on ne savait pas très bien quelles en seraient les conséquences, s'il serait utilisé pleinement et comment il gagnerait du terrain au fil des années. Le temps a montré que le système de l'OMC a sans conteste une légitimité que n'avait pas le système du GATT, du moins en ce qui concerne le règlement des différends. Les Membres y ont largement recours, non pas seulement pour engager des procédures, mais aussi en tant que tierces parties.

M. Unterhalter a ensuite noté que certains reprochaient parfois à l'Organe d'appel de donner des interprétations jugées trop ambitieuses ou de comprendre son mandat de manière trop large. D'autres, au contraire, reprochaient à l'Organe d'appel d'être trop prudent, trop attaché au texte et trop enclin à une interprétation stricte et à une vision trop modeste de son mandat. Face à ces critiques, l'Organe d'appel suit prudemment la voie indiquée par les Accords et par le mandat qui lui est confié. Il est normal, dans tout système juridictionnel, que les gens aient des vues différentes sur la philosophie appliquée et sur la manière de procéder à l'interprétation, mais en dépit des divergences qui apparaissent parfois, le système conserve sa légitimité.

M. Unterhalter a ensuite évoqué plus généralement les défis auxquels le système commercial multilatéral est





confronté. Selon lui, certains de ces défis sont dus à la complexification du système, résultant notamment du nombre croissant de Membres qui jouent un rôle plus actif. À l'époque du GATT, quelques grands pays commerçants déterminaient de fait l'ordre du jour et le résultat des cycles de négociations, mais aujourd'hui, le monde est multipolaire et les pays, dans différentes configurations, exercent une influence significative sur le processus de négociation. M. Unterhalter a conclu que la difficulté d'achever le Cycle de Doha était due en partie à la maturation du système et au nombre plus élevé de Membres qui y participent. Selon lui, cela a conduit à un système quelque peu asymétrique, du moins pour l'instant, dans lequel coexiste un système juridictionnel, très fonctionnel et pleinement opérationnel, qui examine de nombreuses affaires, et une fonction législative, qui a plus de mal à avancer, comme le montrent les difficultés rencontrées pour conclure le Cycle de Doha. La question de savoir si un système comme celui de l'OMC peut se maintenir malgré cette asymétrie, et, dans l'affirmative, pendant combien de temps et avec quelles conséquences pour son intégrité, est une question cruciale. Selon M. Unterhalter, il est important, pour qu'un système soit équilibré, que chacune de ses composantes progresse. Un système ne saurait tolérer l'atrophie. Pour être efficace, un système ne doit pas être un système purement juridictionnel fondé sur des règles négociées de longue date, mais il doit être fondé sur des règles dynamiques, qui tiennent compte des réalités du moment, et il doit être doté de moyens législatifs effectifs pour pouvoir avancer. C'est pourquoi il est si important de conclure le Cycle de Doha.

“ La difficulté d'achever le Cycle de Doha était due en partie à la maturation du système et au nombre plus élevé de Membres qui y participent ”

Enfin, M. Unterhalter a abordé la question de savoir si le système de l'OMC était transposable dans d'autres domaines réglementaires inscrits actuellement à l'ordre du jour international. Il a rappelé que des efforts de coopération mondiale étaient en cours dans de nombreux domaines, comme le changement climatique et la réglementation financière. Selon lui, il pourrait être nécessaire à terme de mettre en place un modèle de processus juridictionnel dans ces domaines, pour faire respecter les droits et les obligations en vertu de la primauté du droit. M. Unterhalter a conclu en disant qu'un nouveau système ne devait pas forcément

être calqué sur celui de l'OMC, mais celui-ci avait au moins démontré qu'il fonctionnait grâce à un système juridictionnel largement respecté et considéré comme légitime par les Membres qui l'utilisent et qui, pour la plupart, respectent ses résultats.

(c) Jennifer Hillman, membre de l'Organe d'appel de l'OMC

Mme Hillman a centré ses observations sur les résultats obtenus dans la pratique depuis l'entrée en vigueur du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Elle a indiqué que le système de règlement des différends de l'OMC avait été utilisé par un large groupe de Membres en rapport avec un large éventail de questions et d'accords. Elle a donné un aperçu statistique du fonctionnement du mécanisme de règlement des différends, indiquant qu'il y avait eu 399 demandes de consultations, que 167 groupes spéciaux avaient été établis et que 127 rapports de groupes spéciaux avaient été adoptés. Ces chiffres dénotaient une forte augmentation par rapport au système de règlement des différends du GATT, dans le cadre duquel 126 groupes spéciaux avaient été établis et 93 rapports de groupes spéciaux avaient été adoptés en 48 ans. Il y avait eu 28 arbitrages pour déterminer un délai raisonnable pour la mise en conformité, 29 plaintes au titre de l'article 21:5 concernant la compatibilité des mesures prises en vue de la mise en conformité, et 19 arbitrages pour déterminer un montant approprié à titre de rétorsion. L'Organe d'appel, quant à lui, avait établi 98 rapports, qui avaient été adoptés par l'Organe de règlement des différends.

“ Des pays en développement, ces pays étant à l'origine de plus de la moitié des procédures engagées en 2009 ”

Par ailleurs, 40 Membres avaient engagé des procédures de règlement des différends et 27 avaient vu leurs mesures contestées. Soixante-dix-huit Membres avaient participé en tant que tierces parties. Sans surprise, sur un total de 399 consultations, 295 concernaient les États Unis ou les Communautés européennes en tant que plaignants ou défendeurs. Le mécanisme de règlement des différends avait aussi été fréquemment utilisé par le Mexique, le Canada, l'Inde, le Brésil, l'Argentine, le Japon, la Corée, la Thaïlande, le Chili et, récemment, la Chine. Les pays en développement avaient été très présents – en tant que plaignants dans 178 affaires

et en tant que défendeurs dans 164 affaires. Mme Hillman a indiqué que de nouvelles tendances pouvaient être observées, comme l'augmentation du nombre de différends intrarégionaux depuis les premières années d'existence du système *et l'augmentation du nombre de procédures engagées par des pays en développement*, ces pays étant à l'origine de plus de la moitié des procédures engagées en 2009.

Près de la moitié des différends portés devant l'OMC concernaient des mesures correctives commerciales, c'est-à-dire qu'ils avaient été engagés au titre de l'*Accord antidumping*, de l'*Accord sur les sauvegardes* ou de l'*Accord SMC*. Parmi les autres affaires, 63 avaient été soumises au titre de l'*Accord sur l'agriculture*, 36 au titre de l'*Accord SPS*, 36 au titre de l'*Accord OTC*, 35 au titre de l'Accord sur les procédures de licences d'importation, 20 au titre de l'AGCS et quelques unes au titre de l'*Accord sur les ADPIC* et de l'*Accord sur les MIC*.

Pour savoir si le système était fondé sur la primauté du droit, Mme Hillman a suggéré d'examiner les chiffres indiquant le niveau de mise en conformité. Selon elle, 24 pour cent des consultations avaient débouché sur une solution mutuellement convenue, sans qu'il ait été nécessaire d'engager une procédure de groupe spécial. Dans les différends qui sont passés par toutes les étapes possibles de la procédure jusqu'à l'adoption de mesures de rétorsion, l'autorisation de suspendre des concessions n'avait été accordée que dans 15 cas, ce qui était très peu.

L'une des tendances relevées par les observateurs était la judiciarisation du système: de en plus en plus de litiges portaient sur des questions purement juridiques et procédurales, comme la charge de la preuve et le critère d'examen. Cela montrait que le système avait évolué de plus en plus vers une approche du règlement des différends fondée sur la primauté du droit. Quant à savoir si l'équilibre actuellement trouvé à l'OMC était le bon, la question restait évidemment soumise à débat. En conclusion, Mme Hillman a dit qu'il était crucial d'examiner le principe de la primauté du droit tel qu'il est actuellement appliqué à l'OMC et de se demander comment les enseignements tirés de l'expérience de l'OMC pourraient être mis à profit dans d'autres domaines des règles et des politiques internationales, comme le changement climatique ou la réglementation des flux internationaux de capitaux face à la crise financière.

(d) Luiz Felipe Lampreia, Centro Brasileiro de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, Brésil, ancien Ministre des affaires étrangères du Brésil

M. Lampreia a d'abord rappelé qu'il était le négociateur en chef du Brésil dans les phases finales du Cycle d'Uruguay, au moment où des questions extrêmement sensibles, dont celle du règlement des différends, étaient négociées. Il estimait que le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends était une véritable réussite, notant avec satisfaction que le système était fréquemment utilisé et inspirait confiance. Il jugeait remarquable qu'il y ait aujourd'hui beaucoup de jeunes juristes, au Brésil et ailleurs, qui se spécialisaient dans le droit de l'OMC.

M. Lampreia a ensuite parlé des perspectives de conclusion du cycle de négociations en cours. Selon lui, il était tout à fait improbable que le Cycle de Doha soit achevé prochainement. Il a expliqué que les difficultés du Cycle étaient dues, dans une large mesure, au fait que la décision de lancer un nouveau cycle avait été prise quelques années seulement après la création de l'OMC. Cette idée était peut-être trop ambitieuse, car elle ne laissait pas assez de temps pour «digérer» les résultats du Cycle d'Uruguay. Selon lui, il y avait actuellement une tentation parmi les Membres de l'OMC d'utiliser le système de règlement des différends pour tenter de s'assurer des possibilités commerciales. Cela créait le risque d'une progression des cas de non respect dans l'avenir, en raison des tensions existant dans des domaines politiques sensibles, comme l'agriculture.

Enfin, M. Lampreia s'est dit sceptique quant à la possibilité de transposer le système de règlement des différends de l'OMC dans d'autres domaines, comme le changement climatique et la réglementation financière. Certes, de nombreux différends pourraient survenir dans ces domaines, mais, du fait de leur nature très différente, le système de l'OMC ne pourrait pas servir de modèle. Cela était particulièrement vrai dans le cas de la réglementation du système financier international, qui fait intervenir principalement des agents privés.

(e) Gary Hufbauer, Associé principal Reginald Jones, Peter G. Peterson Institute for International Economics

M. Hufbauer a fait observer que, sans le succès du système de règlement des différends, l'OMC n'aurait pas joui d'une telle estime mondiale et il a fait l'éloge de l'Organe d'appel qui était, selon lui, le «diamant de la



couronne». Malgré ce succès, le système pouvait être amélioré. Mais avant d'examiner quelques améliorations possibles, il a parlé brièvement des difficultés rencontrées pour achever le Cycle de Doha. À cet égard, il a souligné que s'il est toujours aussi difficile de modifier les règles, cela pourrait conduire à un durcissement des positions, les négociateurs se rendant compte qu'ils ne négocient pas des règles, mais des «constitutions».

M. Hufbauer a ensuite présenté plusieurs propositions concrètes pour améliorer le mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Premièrement, il a fait valoir que l'exercice de l'économie judiciaire laissait trop de place à l'ambiguïté et il a proposé que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel fournissent une analyse détaillée de toutes les questions soulevées dans un différend. Deuxièmement, il a suggéré que les différends présentant un intérêt systémique soient tranchés par les sept membres de l'Organe d'appel, et non par des groupes de trois membres. Troisièmement, les rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel devraient être beaucoup plus courts. Selon M. Hufbauer, si les décisions de la Cour suprême des États Unis pouvaient être exposées en une cinquantaine de pages, les organes juridictionnels de l'OMC devraient pouvoir en faire autant. Quatrièmement, il a proposé que toutes les procédures de règlement des différends soient publiées sur Internet. Cinquièmement, il a recommandé à l'Organe d'appel de statuer sur les différends d'une manière qui cadre bien la situation pour les décideurs, en particulier dans la perspective d'affaires ultérieures. Sixièmement, il a souligné qu'il serait important d'instituer des sanctions rétroactives pour renforcer la crédibilité et l'équité du mécanisme de règlement des différends. Selon M. Hufbauer, si ce problème n'est pas réglé, on pourrait assister à une augmentation du nombre d'affaires insolubles et de cas de non-respect délibéré. Enfin, il a suggéré de mettre en place un médiateur à l'OMC, qui serait chargé d'engager des procédures présentant un intérêt systémique, qui n'auraient pas lieu sans cela du fait du filtrage politique opéré par les Membres. Il a cité l'article XXIV du GATT de 1994 comme un exemple type des questions qui ne pourraient plus être entièrement éludées par les Membres.

Après ces propositions d'amélioration du système de règlement des différends, M. Hufbauer a évoqué plusieurs défis que l'OMC devra relever dans l'avenir. Il a jugé probable que l'Organe d'appel ait à connaître de différends portant sur des mesures commerciales liées à la lutte contre le changement climatique, comme les ajustements fiscaux à la frontière et l'attribution de quotas d'émission. Selon M. Hufbauer, l'Organe

d'appel devra définir clairement les limites d'application de ces mesures, d'un point de vue prospectif, pour fournir des orientations aux décideurs. À propos du différend États Unis – Crevettes, il a souligné que l'Organe d'appel serait peut être amené, dans une affaire future, à définir clairement ce qu'est un accord international véritablement multilatéral. Enfin, s'agissant de la restructuration du système financier international, M. Hufbauer a fait remarquer que, pour que l'OMC soit en mesure de régler les différends dans ce domaine, il faudrait remédier à l'absence de sanctions rétroactives.

2. Questions et observations de l'assistance

M. Blustein a d'abord demandé aux experts quelles améliorations pourraient être apportées au système de règlement des différends de l'OMC et s'il était souhaitable que la judiciarisation du système se poursuive.

M. Unterhalter a répondu que dans le domaine du règlement des différends «rapide» ne signifiait pas forcément «sûr», mais que beaucoup pouvait être fait, en particulier au niveau des groupes spéciaux, pour accélérer le règlement des différends à l'OMC. Il a souligné qu'un système fondé sur des règles avait de nombreux avantages et que le retour à un système de règlement des différends comme celui du GATT pourrait avoir des conséquences imprévisibles. En ce qui concernait la mise en place d'un médiateur à l'OMC, et donc l'attribution d'une compétence judiciaire à une instance distincte, il a fait observer qu'une telle instance pourrait peut-être remédier aux déséquilibres existants et au problème d'accès rencontré par certains pays en développement et pays moins avancés, mais il n'était pas sûr que les Membres soient prêts à un changement aussi radical. Il a également noté que le système actuel de règlement des différends tirait en grande partie sa légitimité du mélange d'intérêts en jeu dans chaque différend, et qu'il n'en serait pas ainsi si des jugements déclaratoires étaient autorisés. Mme Hillman est revenue sur l'idée de créer un poste de médiateur à l'OMC. Elle a indiqué qu'il pouvait en effet y avoir des cas, dans le commerce international, où aucun Membre n'avait suffisamment d'incitations pour engager une procédure, compte tenu de son coût financier et politique. Cela posait la question de savoir que faire face à ce manque objectif d'incitation: fallait-il laisser le problème perdurer ou essayer de le résoudre d'une autre façon?

En posant une autre question, M. Blustein a noté que certains des experts doutaient que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC puisse servir de modèle dans d'autres domaines de la coopération internationale, comme le changement climatique et la réglementation financière. Il a demandé si, en l'absence d'accord international, une action unilatérale pourrait raisonnablement être envisagée.

M. Unterhalter a dit qu'il doutait qu'une action unilatérale soit une alternative viable à une approche multilatérale dans le domaine de la réglementation financière, en raison du risque d'arbitrage réglementaire. M. Hufbauer a dit qu'il fallait faire une distinction entre l'investissement étranger direct qui, selon lui, n'était pas la cause de la crise actuelle, et l'investissement de portefeuille. Il a sévèrement critiqué le système de Bâle fixant les exigences minimales de fonds propres comme étant aux mains de ceux qu'il était censé réguler. Il a également pointé le problème de l'arbitrage réglementaire.

Pour finir, M. Blustein a demandé combien de temps la fonction législative de l'OMC pourrait rester paralysée sans que le système de règlement des différends n'en soit affecté.

M. Hufbauer a estimé, comme l'avait dit M. Lampreia, qu'il y avait un risque de «grippage» du système en cas d'accumulation des cas de non-mise en conformité. Selon lui, la conclusion d'accords plurilatéraux entre quelques Membres pourrait résoudre ce dilemme. M. Unterhalter a dit que la non-conclusion du Cycle de Doha dans un proche avenir n'entraînerait pas l'effondrement immédiat du système de règlement des différends. Néanmoins, comme l'actualisation des règles s'impose à un moment donné, le système serait menacé si le Cycle de Doha n'était jamais achevé. Mme Hillman a ajouté que, outre la fonction de règlement des différends et la fonction législative de l'OMC, il y avait un troisième élément important: le travail des comités. Elle a indiqué que ce travail pourrait être amélioré. Prenant l'exemple de l'*Accord SMC*, elle a suggéré que l'on pourrait faire plus concernant la notification des subventions par les Membres. M. Lampreia a souscrit à l'idée de M. Hufbauer selon laquelle la conclusion d'accords plurilatéraux permettrait de progresser sans passer par un nouvel accord multilatéral. Il a dit que l'OMC était une organisation très dynamique, mais qu'il fallait avancer davantage dans les négociations sur l'agriculture, où les progrès avaient été minimes jusqu'à présent.

L'assistance a participé activement au débat, commentant les déclarations des experts et posant plusieurs

questions. Ces observations et ces questions portaient, entre autres, sur les points suivants: la définition de la primauté du droit examinée par les experts est peut être trop formaliste; les pays africains, plus habitués à un règlement consensuel des différends, se sentent moins à l'aise avec la procédure contradictoire de l'OMC; la poursuite de la judiciarisation risque d'accroître le coût du règlement des différends à l'OMC, pour lequel il faut adopter une approche plus conciliatrice; le fait que des Membres de l'OMC ne respectent pas certaines de leurs obligations et que cela est sans conséquence (par exemple, la notification des subventions) est source de mécontentement; il a été proposé de créer une institution distincte pour aider les Membres à recueillir des données factuelles sur le respect par les autres Membres des obligations contractées dans le cadre de l'OMC; il faudrait réfléchir à l'intérêt économique d'un système dans lequel le coût du non respect serait progressif (par exemple, au bout de six mois, un Membre perdrait ses droits de tierce partie et au bout de deux années de non-respect continu, il n'aurait plus le droit de porter une affaire devant l'OMC); il faudrait déterminer comment et à partir de quand mesurer la mise en conformité; il faudrait savoir si le Brésil doit prendre des mesures de rétorsion, comme il en a la possibilité, dans l'affaire États Unis – Coton upland, ou s'il ferait mieux de ne rien faire; pour quelle raison certains des experts considèrent que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC ne pourrait pas servir de modèle dans le domaine du changement climatique; dans quelle mesure l'OMC pourrait aider la CCNUCC à déterminer à l'avance le type de mesures à la frontière qui seraient acceptables dans le cadre des Accords de l'OMC; à quelle date le Cycle de Doha pourrait-il être conclu; quelles seraient les approches adoptées par l'Organe d'appel en matière d'interprétation des traités dans des différends relatifs à des mesures prises dans le cadre de la crise financière; et, enfin, il a été observé que dans bien des cas, le non respect pouvait être dû à des malentendus entre juristes, économistes et responsables politiques, c'est-à-dire entre ceux qui négocient les Accords de l'OMC et ceux qui doivent s'y conformer dans la pratique.

M. Unterhalter a d'abord répondu à la question de savoir si la primauté du droit était appliquée de manière trop formaliste à l'OMC. Il ne faut jamais perdre de vue, a-t-il dit, ce qui est réalisable à l'intérieur du système. Il a souligné que l'Organe d'appel avait un mandat relativement restreint et était tenu de fonctionner selon les règles existantes, lesquelles ne pouvaient être modifiées que par la voie de négociations entre les Membres. Il a également souligné que les pays en



développement étaient généralement mieux lotis avec un système juridictionnel fondé sur des règles et, partant, il n'était pas convaincu qu'ils tiraient un avantage d'un mécanisme de règlement des différends plus consensuel. Il a insisté sur le fait que le mécanisme de règlement des différends devait être accessible à tous les Membres et qu'un système fondé sur des règles était sans conteste préférable à l'ancien système du GATT. Au sujet des propositions visant à mettre en place un système incitant davantage à la mise en conformité, il a dit qu'il était certainement possible pour les Membres de l'OMC de reconsidérer les voies de recours prévues dans le Mémoire d'accord sur le règlement des différends et d'envisager le cumul de différentes voies de recours, mais il doutait de la possibilité de retirer aux Membres leurs droits procéduraux. S'agissant de la détermination de la conformité, M. Unterhalter a fait observer qu'il était difficile d'appréhender la mise en conformité avec précision, du fait de la coexistence de deux modèles, mesurant chacun des choses différentes. Il a fait remarquer que l'évaluation de la mise en conformité du point de vue des parties, qui examine si les parties sont satisfaites du résultat d'un différend donné, ne disait pas grand-chose sur le respect du système. Selon M. Unterhalter, l'évaluation de la conformité du point de vue du système soulevait des questions fondamentales auxquelles seule une réforme radicale pouvait apporter une réponse, laquelle n'était certainement pas du ressort de l'Organe d'appel et devrait être négociée par l'ensemble des Membres. M. Unterhalter a dit ensuite que le système de règlement des différends de l'OMC encourageait le règlement à l'amiable, mais il a aussi reconnu qu'il y avait souvent des différences inconciliables sur lesquelles il fallait statuer. S'agissant de l'interprétation des traités, il a rappelé que l'Organe d'appel s'efforçait toujours de donner une interprétation textuelle, en se fondant sur les méthodes codifiées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités.

Mme Hillman a expliqué que, dans sa présentation statistique du système de règlement des différends de l'OMC, elle n'avait donné aucun chiffre précis concernant la conformité, pour la simple raison qu'il n'existait aucune donnée officielle de ce genre. Elle a rappelé que, dans le cadre du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, un différend pouvait avoir trois issues: la mise en conformité des mesures contestées; le paiement d'une compensation; et, en dernier recours, l'imposition de sanctions commerciales, mais seulement à titre provisoire, pour inciter la partie perdante à se mettre en conformité. Toutes les autres possibilités et suggestions pour l'amélioration de la

procédure obligeraient à modifier les règles existantes. S'agissant de la suggestion concernant la conciliation, Mme Hillman a rappelé qu'une période de consultations de 60 jours était prévue avant l'établissement d'un groupe spécial et que, tout au long de la procédure, les parties pouvaient recourir aux bons offices du Directeur général et à d'autres moyens de règlement des différends.

En ce qui concernait le différend États Unis – Coton upland, M. Lampreia a répondu que c'était une affaire exemplaire, qui montrait clairement que les paiements et les garanties de crédit à l'exportation accordés par les États Unis à leurs producteurs de coton constituaient des subventions. Selon lui, la question de la rétorsion était toujours délicate et il a rappelé que, dans certaines affaires passées, comme Brésil – Aéronefs et Canada – Aéronefs, les deux Membres avaient décidé de ne pas exercer le droit de rétorsion qui leur était pourtant reconnu. M. Lampreia estimait cependant que, dans le différend États Unis – Coton upland, le Brésil devrait imposer des sanctions commerciales, mais il déconseillait la rétorsion croisée dans le domaine des produits pharmaceutiques. Sur la question du changement climatique, M. Lampreia a reconnu que tout nouveau système de réglementation internationale devait s'accompagner d'un mécanisme de règlement des différends, en particulier s'il devait évoluer vers un système assorti d'objectifs obligatoires. Il a admis qu'il pouvait y avoir des analogies entre les deux régimes, mais il était impossible de transposer le concept qui sous-tend le mécanisme de règlement des différends de l'OMC dans le domaine de la réglementation climatique, car cette dernière recouvre des questions très différentes et très complexes, qui étaient en partie opposées à l'OMC. M. Lampreia a rappelé qu'en 1994 il avait présidé le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC. À cette époque, le Comité s'occupait, entre autres questions, du commerce des espèces menacées, des déchets dangereux et de la compatibilité du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone avec les Accords de l'OMC. Il a souligné que les défis actuels pour le Comité allaient bien au-delà des anciens conflits entre les conventions sur l'environnement et l'OMC. Il s'agissait notamment du problème de l'introduction de taxes à la frontière sur les produits ne respectant pas certaines normes d'émission et de leur utilisation potentielle à des fins protectionnistes.

M. Hufbauer a dit qu'il était partisan des compensations financières et de l'extension de la rétorsion croisée et il a salué la décision rendue récemment dans l'affaire

États Unis – Coton upland. Il a noté que la législation nationale dans le domaine du changement climatique évoluait rapidement, citant l'exemple des États Unis, des Communautés européennes et de l'Australie. Il a conseillé à l'OMC de ne pas se montrer attentiste et d'envoyer une délégation au Sommet de Copenhague pour veiller à ce que les règles de l'OMC soient bien comprises par les négociateurs. Pour ce qui est de la conclusion du Cycle de Doha, M. Hufbauer a dit qu'elle pourrait avoir lieu, au plus tôt, après les élections de mi mandat aux États Unis, en novembre 2010, c'est-à-dire en 2011 ou 2012. M. Hufbauer a ensuite suggéré que l'OMC montre du doigt les Membres qui prennent des mesures protectionnistes incompatibles avec l'OMC, avant même l'ouverture d'une procédure.

3. Conclusions et voie à suivre

Le système commercial multilatéral a évolué vers un régime reposant fermement sur la primauté du droit. Les Accords de l'OMC fournissent un ensemble de règles qui sont appliquées chaque jour par des millions de négociants de par le monde. Le système de règlement des différends de l'OMC constitue un mécanisme permettant de résoudre tous les litiges susceptibles de survenir au sujet de la bonne application des règles, et

il détermine les conséquences en cas de non respect. Le fonctionnement du système de règlement des différends pourrait certes être amélioré, et les Membres de l'OMC ont formulé des propositions concrètes en ce sens. Le mécanisme de règlement des différends profitera du renforcement des autres fonctions de l'OMC, notamment de la conclusion du Cycle de Doha et de l'amélioration de la fonction de surveillance des comités de l'OMC. Certains estiment que l'OMC, en tant que régime juridique reposant sur la primauté du droit, peut servir de modèle dans d'autres domaines de la coopération internationale, où les arrangements institutionnels sont moins développés, comme le changement climatique et la réglementation financière. D'autres, en revanche, doutent de la pertinence de l'OMC en tant que modèle, compte tenu de certaines de ses caractéristiques propres.

“ Le système commercial multilatéral a évolué vers un régime reposant fermement sur la primauté du droit ”



H. Le commerce et l'emploi en temps de crise

Mardi 29 septembre 2009 – 16h30-18h30

Modérateur

Mme Esther Busser – Directrice adjointe, Bureau de la Confédération syndicale internationale (CSI), à Genève

Intervenants

M. Guy Ryder – Secrétaire général, Confédération syndicale internationale (CSI)

Mme Mina Mashayekhi – Responsable, Division du commerce international des biens et services, et des produits de base, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)

Mme Sanya Reid Smith – Third World Network

M. Ekkehard Ernst – Économiste principal, Institut international d'études sociales (OIT)

Débat organisé par

Confédération syndicale internationale (CSI)

Rapport rédigé par

Mme Esther Busser, Confédération syndicale internationale (CSI)



Résumé

Cette séance a examiné l'impact de la crise financière actuelle sur le commerce et l'emploi, et ses conséquences sur l'emploi. Elle a analysé les différentes réponses apportées jusqu'à présent par les gouvernements, les politiques appliquées, et leur incidence sur le maintien des niveaux et de la qualité de l'emploi et sur les mesures d'ajustement.

Les experts ont aussi passé en revue les défis futurs concernant les effets du commerce sur l'emploi, en particulier pour ce qui est de réduire la vulnérabilité aux chocs extérieurs et aux crises. Pour atteindre cet objectif, il faut un ensemble de mesures appropriées axées sur le développement, l'emploi et la qualité du travail, dans lequel la réglementation, le commerce et la politique commerciale doivent jouer un rôle bien précis. Il faut aussi revoir le fonctionnement des institutions internationales pour assurer une plus grande cohérence. Les experts ont notamment abordé les questions suivantes:

- La crise a entraîné une contraction de la demande, du commerce et de l'emploi, mais quelles sont les relations entre ces éléments et comment s'influencent ils mutuellement?
- Quels sont les secteurs affectés par les pertes d'emplois? Les secteurs exportateurs sont ils particulièrement touchés?
- Quelles mesures ont été prises par les pays développés et par les pays en développement pour faire face à la crise en termes de plans de relance et de redressement, et en quoi cela a affecté l'emploi?
- Quelles politiques commerciales ont été adoptées par les pays pour sauvegarder l'emploi face à la crise, et de quelle «marge de manœuvre» ont ils besoin pour réagir efficacement à la crise?
- Quel a été l'impact de la crise sur les salaires et les conditions de travail dans les secteurs exportateurs? A t on enregistré une détérioration, et comment les gouvernements y ont ils remédié?



1. Exposés des experts

(a) Ekkehard Ernst, Économiste principal, Institut international d'études sociales (OIT)

M. Ernst a parlé des effets de la crise sur l'emploi, et des diverses réactions des pays. Il a évoqué certains des déséquilibres sous jacents qui en sont la cause, notamment l'aggravation des inégalités sociales et des inégalités de revenus dans les pays et l'augmentation de l'endettement des ménages dans les pays développés. Dans les pays en développement, la mondialisation des relations et des chaînes de production a été le principal vecteur de la crise. L'interconnexion des marchés financiers a également contribué à la propagation de la crise, qui a entraîné une diminution de l'accès au crédit commercial.

Outre les plans de sauvetage financier, les principales réponses à la crise, en particulier dans les pays développés, ont consisté en plans de relance visant à accroître la demande globale. D'autres mesures ont ciblé la réglementation financière, mais de manière insuffisante. Par ailleurs, il était de plus en plus urgent de s'attaquer aux déséquilibres sociaux.

“ Pour l'heure, elle a frappé surtout le secteur manufacturier et l'emploi des hommes ”

La crise a eu des effets négatifs sur l'emploi, qui vont encore s'aggraver dans les pays du G-20 et ailleurs. Pour l'heure, elle a frappé surtout le secteur manufacturier et l'emploi des hommes; mais on s'attend, à plus long terme, à ce qu'elle affecte de plus en plus les femmes. Dans le secteur des services, les pertes d'emplois ont été plus nombreuses dans l'immobilier que dans les services d'intermédiation financière.

“ Mais on s'attend, à plus long terme, à ce qu'elle affecte de plus en plus les femmes ”

L'offre globale d'emplois continue de croître, le plus souvent sans filets de sécurité, tandis qu'aucune reprise n'est encore observée. Dans ses estimations les plus pessimistes, le BIT ne prévoit une reprise de l'emploi que dans six ans.

Au niveau national, les mesures prises pour stabiliser le secteur financier ont principalement consisté dans le renflouement des banques et le rachat des actifs toxiques. Des mesures axées sur la demande ont également été prises à grande échelle: réductions d'impôts, transferts aux ménages à faible revenu, dépenses en faveur de l'économie verte, politiques du marché du travail, augmentation des allocations de chômage, ou accords de partage du travail. D'après les estimations, ces mesures ont permis de créer (ou de sauver) entre 7 et 11 millions d'emplois. C'est principalement en Europe que l'on a utilisé les stabilisateurs automatiques, assortis de mesures de dépenses discrétionnaires. L'analyse montre que les pays riches ont utilisé surtout des mesures de soutien à l'emploi tandis que les pays en développement ont eu davantage recours à la protection sociale.

L'OIT a adopté, en juin 2009, le Pacte mondial pour l'emploi et a été chargé par le G-20, à Londres, d'évaluer les mesures prises en faveur de l'emploi dans le contexte de la crise. Le Pacte mondial pour l'emploi s'articule autour des quatre piliers du travail décent: une reprise à forte intensité d'emploi (stimulation de la demande globale effective, dispositifs publics de garantie de l'emploi, politiques actives du marché du travail, partage du travail, qualifications et formation); le maintien des normes de travail (en particulier liberté d'association, cessation de la relation de travail, et normes de santé et de sécurité); la protection sociale (garantie de revenu pour éviter la spirale déflationniste des salaires, respect du taux de salaire négocié, et renforcement de la négociation collective); et le dialogue social pour discuter des réformes et les mettre en œuvre. Toutes ces mesures devraient permettre d'éviter que le poids de la crise soit supporté unilatéralement, et de faire en sorte qu'il y ait un engagement commun des salariés et des employeurs en vue d'une reprise durable.

(b) Mina Mashayekhi, Responsable, Division du commerce international des biens et services, et des produits de base, CNUCED

“ Plus particulièrement, les chaînes d'approvisionnement mondiales avaient favorisé la transmission de la crise des pays développés aux pays en développement ”



Mme Mashayekhi a indiqué que la crise avait entraîné une diminution du commerce, de la production, de la consommation et de l'emploi, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Plus particulièrement, les chaînes d'approvisionnement mondiales avaient favorisé la transmission de la crise des pays développés aux pays en développement. Ces derniers avaient subi les effets de la contraction de la demande dans les pays développés, ce qui s'était traduit par une diminution des échanges, de la mobilité de la main d'œuvre et des envois de fonds, accompagnée d'une réduction de l'APD et de l'IED. Il en était résulté une baisse du PIB dans toutes les régions, ainsi qu'une hausse du chômage et de la pauvreté, en particulier en Afrique subsaharienne. Les pays tributaires des produits de base, des envois de fonds et de secteurs de services spécifiques ont été les plus durement touchés. Les flux financiers vers les pays en développement, y compris les investissements de portefeuille et l'IED, ont également chuté en 2009, avec une baisse de 25 pour cent de l'IED par rapport à 2008. Si des pays, comme le Brésil, l'Inde et la Chine, ont enregistré une légère reprise avec un certain découplage, dans les pays en développement la reprise sera lente. Globalement, l'Afrique subsaharienne est la région la plus touchée.

“La crise a eu une incidence sur les cibles des Objectifs du Millénaire pour le développement, qui ne seront pas atteintes”

La crise a eu une incidence sur les cibles des Objectifs du Millénaire pour le développement, qui ne seront pas atteintes. Les effets sur le chômage varient d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre. Les pertes d'emplois ont eu lieu principalement dans les secteurs de la finance, de l'automobile, de la distribution, de la construction, de la fabrication et du tourisme. Les secteurs des machines et biens d'équipement, du matériel de transport et des produits manufacturés durables ont également été touchés. Certains pays, comme le Japon, la Corée, la Malaisie et l'Allemagne, ont subi des pertes d'emplois surtout dans le secteur manufacturier et d'autres surtout dans le secteur du tourisme. Le secteur de la construction a également souffert, dans les pays développés et dans les pays du Golfe, ce qui a particulièrement affecté les travailleurs migrants. Le secteur manufacturier en Asie et le secteur de la construction aux États Unis ont été les plus touchés. Il n'y a pas eu de baisse réelle de l'emploi dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des services publics, mais il existe un sérieux risque

d'effondrement des filets de protection sociale, du fait de la baisse des recettes publiques. Avec la diminution de l'APD et de l'IED, la dépendance à l'égard des envois de fonds s'est accrue. Parallèlement, la migration de la main d'œuvre a ralenti. Les migrants ont tendance à rester dans les pays d'accueil, même s'ils n'ont pas d'emploi, mais leurs envois de fonds ont fortement diminué et il y a même eu des cas de faillite parmi ces travailleurs. Certaines mesures gouvernementales ont été adoptées, comme le versement aux migrants d'indemnités forfaitaires de retour.

Bien qu'il faille résister au protectionnisme et s'attaquer aux effets immédiats de la crise, il faut aussi remédier aux déséquilibres mondiaux. La sortie de la crise passe par la création d'emplois dans l'économie verte et dans l'agriculture biologique et par la diversification vers de nouveaux secteurs, comme les services, dans les pays en développement. Il faut que les accords de libre échange soient plus effectifs et que le Cycle de négociations de Doha comporte une forte composante développement. Les accords régionaux peuvent aussi remédier à certains effets négatifs de la crise en renforçant les capacités de production et en améliorant les liens entre commerce, investissement et migration.

(c) Sanya Reid Smith, Third World Network

“La libéralisation sans limites des services financiers fait planer des risques importants sur la stabilité financière”

Mme Reid Smith a parlé essentiellement de la libéralisation des services financiers du secteur manufacturier dans le contexte de la crise. Elle a indiqué que la libéralisation sans limites des services financiers fait planer des risques importants sur la stabilité financière. Si les pays ne peuvent pas limiter la taille des banques, ils ne peuvent pas les empêcher de devenir trop grandes pour faire faillite, ce qui est très risqué, comme l'a montré la crise. Les banques devraient être soumises à une réglementation rigoureuse, et, pour réduire les risques, il faudrait mettre en place des pare feu pour les empêcher de s'engager dans des opérations d'investissement. Toutefois, l'article XVI:2 de l'AGCS ne permet pas d'interdire les activités à risque ni d'établir des pare feu. Par exemple, l'interdiction de la vente à découvert a été demandée à plusieurs reprises, mais, du

fait des engagements pris au titre de l'article XVI:2 de l'AGCS, cela n'est pas possible.

La réglementation intérieure du secteur des services est un autre sujet de préoccupation. Étant donné que la réglementation doit être déjà établie quand des engagements sont pris, les nouvelles réglementations adoptées en réponse à la crise financière ne peuvent pas s'appliquer aux banques étrangères déjà implantées dans un pays.

Les accords commerciaux bilatéraux sont aussi un sujet de préoccupation, notamment ceux de l'UE, selon lesquels les nouveaux services financiers doivent être autorisés. Ces accords contiennent en outre des dispositions relatives à la libre circulation des capitaux. Or, c'est précisément la libre circulation des capitaux qui a favorisé et intensifié la propagation de la crise.

Par ailleurs, il est demandé de mener des négociations sur les marchés publics en vue d'ouvrir ces marchés dans des domaines comme la banque, la construction et les soins de santé dans les pays en développement. Les pays qui prennent des mesures de relance – par exemple, construction d'hôpitaux et d'écoles – peuvent stimuler la demande locale par le recours aux travailleurs et aux matériaux locaux. Mais l'ouverture de ces marchés aux entreprises étrangères pourrait limiter ces retombées locales positives.

En ce qui concerne les accords d'investissement bilatéraux, la protection des investisseurs contre l'expropriation et l'octroi de compensations posent problème. Certaines des mesures prises en réponse à la crise, comme l'obligation faite aux banques d'augmenter leurs fonds propres ou de réduire les primes, peuvent être considérées comme une expropriation. L'expérience de l'Argentine en la matière en est une bonne illustration.

“les propositions de Doha ne permettent plus de garantir la flexibilité tarifaire nécessaire à différents stades de développement”

En ce qui concerne les négociations de Doha, la diminution des recettes douanières consécutive à la libéralisation tarifaire suscite des inquiétudes, car elle réduirait les recettes publiques et donc les fonds disponibles pour la relance, la protection sociale, les opérations de sauvetage, etc. La libéralisation tarifaire

aurait également une incidence sur la politique industrielle des pays en développement, et partant, sur leur capacité à progresser dans la chaîne de valeur et à accroître l'emploi, les exportations et les recettes d'exportation. Certains instruments de politique industrielle, comme les prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux, la technologie bon marché et la protection des industries naissantes, ne sont plus autorisés en vertu des règles de l'OMC. De ce fait, les droits de douane deviennent plus importants pour les pays en développement. Or, les propositions de Doha ne permettent plus de garantir la flexibilité tarifaire nécessaire à différents stades de développement. La clause anticoncentration négociée dans le cadre de l'AMNA réduit encore cette flexibilité, et les propositions sur l'AMNA entraîneraient une diminution de la production et de l'emploi dans les pays en développement, ainsi qu'une diminution des ressources disponibles pour les allocations de chômage et la formation.

Mme Reid Smith a conclu en citant la Commission Stiglitz, qui avait dit qu'il fallait revoir tous les accords commerciaux d'une part, pour les rendre compatibles avec la réglementation financière afin d'éviter de nouvelles crises et, d'autre part, pour assurer aux pays une marge de manœuvre appropriée de manière à leur permettre de résoudre la crise actuelle.

(d) Guy Ryder, Secrétaire général, Confédération syndicale internationale (CSI)

M. Ryder a parlé du rôle des syndicats face à la crise, et de la nécessité de créer une nouvelle dynamique et de nouvelles institutions dans l'économie mondiale.

Il a évoqué l'ampleur de la crise et les milliards de dollars dépensés pour renflouer les établissements financiers, mais aussi les souffrances humaines, le risque de voir encore 60 millions de personnes tomber dans le chômage et le risque d'aggravation de la pauvreté et de destruction des moyens de subsistance. L'inégalité et l'inéquité se sont accrues au cours des dernières décennies, rendant le système moins soutenable et plus vulnérable. M. Ryder a également souligné l'absence de leadership politique. Dans les pays où le système de protection sociale a été affaibli ou démantelé par le gouvernement, on observe un retour du chômage massif, et un profond sentiment de colère et d'injustice, suscité notamment par la façon dont le poids de la crise est réparti.



Par ailleurs, M. Ryder a relevé certains repositionnements politiques qui étaient impensables quelques mois plus tôt, bien que l'effondrement d'un système idéologique n'ait pas encore suscité de véritables alternatives, et il fallait s'attendre à ce que les remous durent encore quelque temps.

Tout en reconnaissant la légitimité du G-20, qui avait su affirmer son rôle en très peu de temps, on devait faire preuve de pragmatisme. Le premier enseignement tiré était que la communauté internationale n'était pas bien armée pour faire face à la crise. L'une des principales questions était de savoir quelle était la relation entre le G-20 et les institutions multilatérales.

Quant au FMI, il est sorti vainqueur de la crise, de nombreuses responsabilités et ressources lui ayant été transférées, ce que le mouvement syndical considère avec une certaine suspicion. Il faut donc instaurer un FMI nouveau et différent, qui n'impose pas les mêmes doctrines que par le passé.

Certains des messages que les syndicats ont lancés à Pittsburgh demandent la réforme du FMI. Leur idée maîtresse est que la crise est une crise de l'emploi et une crise sociale, qui appelle une réponse sur le plan de l'emploi et de la protection sociale. Selon M. Ryder, ce n'est pas le moment d'abandonner les politiques de relance et d'expansion budgétaires. Autre question importante: qui devrait payer pour les stratégies de sortie de crise? Les dirigeants du G-20 devaient redécouvrir la justice fiscale et l'idée de fiscalité progressive. Ils pourraient aussi envisager la taxation des opérations financières. En outre, il est urgent de réglementer le secteur financier, de supprimer les paradis fiscaux et de réguler l'économie souterraine. M. Ryder a noté que le Conseil de stabilité financière était très opaque, ce qui faisait craindre que la réforme du secteur financier n'ait été confiée à ceux qui avaient provoqué la crise.

Il faut rétablir la confiance dans le secteur financier, mais la culture des primes est toujours là. Il est fort probable qu'à la sortie de la crise, tout redeviendra comme avant. Mais la situation risque alors d'être pire, du fait du gonflement des déficits publics. C'est pourquoi il faudrait adopter une approche différente et s'attaquer aux déséquilibres et aux inégalités. Il faudrait, en particulier, un nouveau système de gouvernance.

À propos de l'OMC, les syndicats ne sont pas favorables au protectionnisme et en reconnaissent les dangers, mais ce n'est pas la conclusion du Cycle de Doha qui favorisera la reprise. La contraction du commerce a été

due non pas au protectionnisme, mais à la diminution de la demande globale. L'OMC devrait cesser de répéter «achevons Doha et empêchons le protectionnisme» et ferait mieux d'analyser convenablement les effets de la libéralisation du commerce et d'examiner les questions d'emploi et les répercussions sociales.

2. Questions et observations de l'assistance

L'un des participants a évoqué les années 1970 et la possibilité de remettre à l'ordre du jour la question de la démocratisation de l'économie et de la prise de décisions économiques. Cela rejoint les questions sur le rôle de l'ONU et sur la façon dont sont prises les décisions concernant le commerce mondial.

Un autre participant a demandé s'il y avait un arbitrage entre l'approche plus inclusive du G-20 par rapport au G 8 et le renforcement des attributions du FMI. À quoi ressemblerait un nouvel ordre de gouvernance mondial?

Un autre participant a demandé aux experts ce qu'ils pensaient du nouveau triangle émergent G-20-Banque mondiale-FMI et de l'ONU.

La question de la capacité du mouvement syndical international à s'intéresser à la fois à l'évolution démographique et au changement climatique a été soulevée.

Un autre participant a fait mention de la Charte de La Havane de 1948, qui établissait les liens entre commerce et emploi, mais qui avait été rejetée. Il a demandé comment revenir sur les questions de commerce et d'emploi. Selon lui, il s'agissait de savoir non pas comment les marchés du travail s'adaptent aux politiques commerciales, mais comment les politiques commerciales doivent s'adapter pour parvenir au plein emploi. Il voulait savoir en outre s'il y avait un conflit potentiel entre le Pacte mondial pour l'emploi et le principe du traitement national de l'OMC. Enfin, il a posé la question de la responsabilité du G-20, qui, selon lui, devrait être responsable devant les Nations Unies.

Un participant a demandé s'il était possible de discuter du protectionnisme sans parler de l'effet de sentier, et aussi comment le G-20 abordait le double problème de la surcapacité et de la faiblesse de la demande globale.

Enfin, un participant a critiqué les arguments avancés par le troisième intervenant concernant la nécessité de protéger les entreprises et le rôle des droits de douane.

Il a fait valoir que, selon des données empiriques, une plus grande liberté économique se traduisait par des taux de croissance plus élevés. En outre, il n'était plus question de politique industrielle et le problème était que le milliard de personnes les plus pauvres était exclu du processus de mondialisation.

Réponses des experts

M. Ernst a souligné que l'OIT était profondément attachée à la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail et était très préoccupée par l'érosion de ces droits. Il a dit aussi que le protectionnisme était une question complexe et que l'ouverture du commerce avait certes profité à certains mais donnait des résultats négatifs à court terme et faisait obstacle à la création d'emplois de qualité. Il ne suffisait pas d'ouvrir le commerce pour obtenir des résultats.

Mme Reid Smith a souligné la nécessité d'une plus grande cohérence politique entre les ministres du commerce et des finances et les autres ministres – par exemple dans le domaine de la réglementation financière. Elle a souligné aussi qu'il fallait revoir les accords commerciaux et établir un moratoire sur la réglementation financière. Elle a estimé que le Pacte mondial pour l'emploi n'était pas compatible avec certains accords commerciaux qui limitent la marge de manœuvre politique ou la réglementation. Elle a

précisé qu'elle n'encourageait pas le protectionnisme, mais que les pays devaient être prudents s'agissant des réductions tarifaires.

Mme Mashayekhi a insisté sur la nécessité d'un nouveau paradigme axé sur la création d'emplois. Selon elle, il fallait s'attaquer aux problèmes de surcapacité et de faible demande globale, et l'ONU avait un rôle à jouer. Le G-20 avait certes adopté quelques mesures positives, mais il fallait opérer des changements plus radicaux, parvenir à plus de cohérence, mieux réglementer les marchés et laisser une plus grande marge de manœuvre politique.

M. Ryder a rappelé certains des éléments essentiels d'une nouvelle gouvernance mondiale: droits, engagement en faveur du plein-emploi et du travail décent, systèmes de protection sociale, services publics et programme de développement. Il a insisté sur la nécessité du multilatéralisme et de l'intégration du G-20 dans un système multilatéral élargi. Il a souligné aussi l'importance du programme sur le changement climatique pour le mouvement syndical, notamment en ce qui concerne la transition juste. Eu égard à la contradiction entre la faiblesse de la demande globale et la surcapacité, il a cité le message de l'OIT sur ce point et a reconnu la nécessité d'une croissance tirée par les salaires, le modèle fondé sur l'endettement n'étant plus viable.



I. Partager et promouvoir des technologies novatrices dans le cadre de partenariats mondiaux public privé pour le développement

Mardi 29 septembre 2009 – 16h30-18h30

Modérateur

M. Grant Aldonas – Directeur exécutif, Split Rock International, Inc., et Associé principal, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C.

Intervenants

M. Juan Gonzalez Valero – Chef, Corporate Responsibility, Syngenta, Bâle, Suisse

Sir Gordon Conway – Professeur, Chaire de développement international, Imperial College, Londres, Royaume Uni

M. John Kilama – Président, Global Bioscience Development Institute, Willmington, Delaware

Mme Jennifer Thomson – Professeur, Université du Cap, Afrique du Sud

Débat organisé par

CropLife International

Rapport rédigé par

CropLife International



Résumé

L'agriculture est un secteur où les progrès technologiques peuvent jouer un rôle particulièrement important en aidant les pays à faire face aux problèmes auxquels ils peuvent être confrontés, comme les sécheresses ou les parasites destructeurs. Or, pour surmonter ces problèmes de manière durable, il faudra de nouvelles idées, de nouveaux outils et de nouvelles technologies. Au cours de cette séance organisée par CropLife International, des experts venant d'horizons divers et possédant une vaste expérience de terrain ont donné leurs points de vue sur les solutions innovantes qui pourraient être apportées aux problèmes cruciaux qui se posent dans le monde. Les experts ont discuté en particulier: 1) de l'importance croissante des partenariats public privé (PPP) pour le développement, 2) de la manière dont ces partenariats stimulent, protègent et diffusent l'innovation, et 3) du cas de l'innovation agricole comme exemple du rôle

des partenariats mondiaux public privé pour le développement pour stimuler, protéger et partager l'innovation. La séance était centrée sur la capacité des PPP à contribuer à la fois à l'innovation agricole et au développement économique dans les pays en développement d'une manière qui profite aussi bien aux agriculteurs locaux qu'aux consommateurs dans le monde entier.

Ces questions ont été examinées sous l'angle de deux des sous thèmes du Forum, à savoir: i) l'impact de la crise économique mondiale sur les pays en développement – et en particulier sur la sécurité alimentaire des pays les moins avancés, qui ont tout à gagner des partenariats mondiaux public privé pour le développement; et ii) la nécessité de trouver des solutions mondiales aux problèmes mondiaux, comme les tensions sur la production alimentaire mondiale, et l'exigence d'une utilisation efficiente des ressources du point de vue de l'environnement.

1. Exposés des experts

(a) John Kilama, Président, Global Bioscience Development Institute

M. Kilama a expliqué comment les PPP permettaient de promouvoir et de partager l'innovation, en particulier dans le secteur agricole. Des recherches de qualité étaient actuellement menées dans les laboratoires de certains pays en développement. C'était l'occasion pour les semenciers de coopérer avec ces laboratoires et de mettre sur le marché des produits innovants. Mais il est essentiel d'établir des cadres juridiques favorisant les PPP. Dans les pays en développement, les obstacles aux PPP sont notamment la petite taille, voire l'inexistence, du secteur privé local, le manque de fonds pour transformer la recherche en produits, le manque de capacité réglementaire, l'absence d'incitations pour le secteur privé à donner la technologie et l'absence de couverture des risques en la matière. M. Kilama a encouragé à mettre en place des cadres juridiques appropriés pour surmonter ces obstacles. Les solutions possibles comprennent la mise en place d'une assurance des risques financée par l'État pour les dons humanitaires, l'adoption d'une réglementation en matière de biosécurité, l'établissement d'un régime de propriété intellectuelle, et la création d'un instrument juridique en matière de droits de propriété intellectuelle pour les pays en développement les plus pauvres.

(b) Juan Gonzalez Valero, Chef, Corporate Responsibility, Syngenta International

M. Gonzalez Valero a donné quelques exemples de partenariats mis en place par Syngenta dans des pays en développement. Ces partenariats étaient très importants car ils apportent une solution agricole à chaque agriculteur. Mais dans ces pays, les agriculteurs ne sont pas incités à adopter les nouvelles technologies prometteuses car, bien souvent, ils ne sont pas parties prenantes. La commercialisation par Syngenta d'une betterave à sucre tropicale constitue un excellent modèle commercial conciliant les intérêts de l'entreprise et ceux des agriculteurs des pays en développement. La lourdeur et la surpolitisation des cadres réglementaires empêchent inmanquablement le partage des technologies innovantes. Pour faciliter les partenariats, M. Gonzalez Valero a préconisé l'établissement d'un cadre réglementaire international qui leur soit plus favorable que le cadre actuel.

“La lourdeur et la surpolitisation des cadres réglementaires empêchent inmanquablement le partage des technologies innovantes”

(c) Sir Gordon Conway, Professeur, Chaire de développement international, Imperial College, Londres

M. Conway a donné des exemples de PPP réussis dans le secteur agricole. Ces dernières années ont notamment été marquées par les progrès réalisés par les multinationales produisant de nouvelles variétés végétales. Ces entreprises sont à la pointe de la biologie moléculaire et cellulaire et ont une capacité d'innovation sans équivalent dans ce domaine. L'intérêt pour les PPP s'est manifesté dès les débuts de la biotechnologie agricole. M. Conway a pris l'exemple du riz. Le riz naturel ne contient pas de bêta carotène, précurseur de la vitamine A. Or, la vitamine A est particulièrement importante pour les jeunes enfants, dont près de 1 million meurent chaque année à cause d'une carence en vitamine A. Le sevrage est une période déterminante. En Asie, de nombreuses femmes donnent de l'eau de riz à leurs nourrissons au moment du sevrage. C'est pourquoi ces enfants manquent de vitamine A. Le riz dit «Golden Rice» a été élaboré pour remédier à cette carence.

2. Conclusions et voie à suivre

En conclusion, l'innovation dans le secteur agricole peut avoir des retombées bénéfiques pour les pays en développement. Les partenariats public privé, en particulier, sont un moyen très prometteur d'apporter l'innovation agricole aux agriculteurs locaux. Mais pour que l'innovation puisse être partagée, il faut mettre en place des cadres réglementaires appropriés, qui protègent l'innovation tout en permettant aux communautés locales d'en partager les valeurs et les avantages économiques.

“l'innovation dans le secteur agricole peut avoir des retombées bénéfiques pour les pays en développement. Les partenariats public privé, en particulier, sont un moyen très prometteur d'apporter l'innovation agricole aux agriculteurs locaux”



J. Problèmes mondiaux, solutions mondiales: vers une meilleure gouvernance mondiale dans la chaîne agroalimentaire

Mercredi 30 septembre 2009 – 9h00-11h00

Modérateur

M. Jonathan Lynn – Correspondant pour le commerce mondial à Reuters

Intervenants

M. Paulo Gouveia – Directeur, Affaires générales, European Farmers and European Agri Cooperatives (COPA COGECA)

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

Mme Liz Murphy – Directrice, International Meat Trade Association (Royaume Uni), UECBV

Mme Roxane Feller – Directrice, Affaires économiques, Confédération des industries agroalimentaires de l'Union européenne (CIAA)

M. Rodrigo Gouveia – Secrétaire général, Communauté européenne des coopératives de consommateurs (Euro Coop)

M. Heinz Werner – Président Directeur général, Heinz Werner GmbH, Wollbach Allemagne et conférencier invité dans des universités de sciences appliquées d'Allemagne et d'autres pays, dans le domaine de la gestion

Débat organisé par

Comité européen de liaison des commerces agroalimentaires (CELCAA)
Confédération des industries agroalimentaires de l'Union européenne (CIAA)
Union européenne du commerce du bétail et de la viande (UECBV)

Rapport rédigé par

Comité européen de liaison des commerces agroalimentaires (CELCAA)
Confédération des industries agroalimentaires de l'Union européenne (CIAA)
Union européenne du commerce du bétail et de la viande (UECBV)



Résumé

Cette séance était consacrée à l'examen des défis que la chaîne alimentaire devra relever du fait des évolutions actuelles et à long terme. Des problèmes comme le changement climatique, la mondialisation et l'urbanisation, les fortes fluctuations des prix de l'énergie et l'accroissement de la population mondiale ont tous un impact sur la chaîne alimentaire aux niveaux mondial et local. Dans ce contexte, on a identifié quatre questions primordiales pour les opérateurs de la chaîne alimentaire:

- la sécurité alimentaire et la vente des produits alimentaires à un prix abordable;

- la sécurité sanitaire des produits alimentaires et la menace de problèmes sanitaires à grande échelle;
- le changement climatique et la viabilité de la production et de la consommation du point de vue de l'environnement;
- l'accès des opérateurs économiques à un financement.

La discussion visait à trouver des réponses à ces problèmes urgents en esquisant des stratégies mondiales et locales pour les opérateurs de la chaîne alimentaire.

1. Exposés des experts

(a) Heinz Werner, Président Directeur général, Heinz Werner GmbH, Wollbach/Allemagne

En guise d'introduction, M. Werner a souligné le rôle prédominant des petites et moyennes entreprises en Europe et dans le monde, et, à l'opposé, le pouvoir dont disposent les géants du commerce de détail. Il a appelé l'attention sur le fait que les détaillants et les négociants tiennent compte de plus en plus du fait que les consommateurs demandent des produits écologiquement viables, certifiés et vérifiés, et sur la réponse des acteurs de la chaîne alimentaire au défi de la viabilité écologique. M. Werner, qui a bien planté le décor, a évoqué aussi la nécessité d'informer convenablement les consommateurs au sujet de la viabilité écologique.

Premier défi: la sécurité alimentaire

(b) Paulo Gouveia, Directeur, Affaires générales, COPA/COGECA

M. Gouveia a souligné l'importance de la production agricole pour fournir des aliments nutritifs en quantité suffisante à une population de plus en plus nombreuse. Le rôle principal des agriculteurs est de produire des produits alimentaires. Toutefois, les possibilités de production non alimentaire, en particulier à une époque où les prix aux producteurs sont très bas, sont parfois envisagées par les agriculteurs. Dans ce contexte particulier, le problème est de produire suffisamment de produits alimentaires tout en prenant en considération d'autres éléments, comme le changement climatique. Il est donc particulièrement important d'avoir des politiques agricoles appropriées, surtout en période de grande volatilité des prix.

(c) Bernd Gruner, Secrétaire général, CELCAA

M. Gruner a noté qu'il est essentiel de disposer de produits alimentaires nutritifs et sûrs à un prix abordable car des prix élevés touchent surtout ceux qui disposent de faibles revenus, l'alimentation représentant une part plus importante de leurs dépenses.

La flambée des prix des produits alimentaires, qui a atteint un sommet en juillet 2008, a résulté à la fois de tendances à long terme (croissance de la population), de changements structurels (passage des produits

végétaux aux produits d'origine animale dans les économies émergentes) et de facteurs temporaires (diminution des réserves de cultures de base). Face à la flambée des prix, les mesures protectionnistes se sont multipliées dans le but d'assurer l'approvisionnement intérieur en produits alimentaires au moyen de restrictions à l'exportation (majoration des tarifs d'exportation, interdictions d'exporter).

D'autres mesures visant à garantir la souveraineté alimentaire ont été prises par les pays émergents (comme la Chine) ou par des pays dont les conditions climatiques ne sont pas propices à la production agricole (comme l'Arabie saoudite) et il y a eu des «accaparements de terres» dans certains pays en développement qui avaient du mal à fournir à leurs citoyens des produits alimentaires à des prix abordables (comme le Soudan, le Kenya et le Cambodge).

Toutes ces mesures ont pour effet de faire monter les prix et d'aggraver la crise alimentaire. Selon M. Gruner, le commerce est un meilleur moyen de contribuer à la disponibilité globale de produits alimentaires abordables car il permet de faire en sorte que les produits agricoles et les produits alimentaires soient produits dans les régions qui ont un avantage absolu et/ou comparatif, ce qui garantit l'utilisation efficace des ressources naturelles rares. Par conséquent, l'accès de l'industrie alimentaire aux matières premières doit être assuré afin de réaliser des économies d'échelle et de permettre l'utilisation efficace des matières premières et une productivité élevée des facteurs de production.

(d) Roxane Feller, Directrice, Affaires économiques, CIAA

Comme les Ministres du G 8 l'ont indiqué, la crise alimentaire résulte à la fois du sous investissement dans l'agriculture et la sécurité alimentaire, des fluctuations des prix et de la crise économique et financière. Il n'est pas réaliste d'espérer que les partenaires de la chaîne agroalimentaire puissent, à eux seuls, trouver une solution à ce problème complexe. Toutefois, il est important de souligner que la disponibilité des matières premières agricoles est la principale préoccupation de l'industrie alimentaire dans l'UE. Par conséquent, dans la compétition actuelle pour les cultures et les terres entre les produits alimentaires, l'énergie et d'autres utilisations industrielles, les politiques publiques devraient donner clairement la priorité à la production alimentaire. Il est également essentiel d'améliorer la productivité agricole, la qualité et le caractère abordable des produits alimentaires pour répondre aux besoins





d'une population de plus en plus nombreuse. Face à ces défis, les entreprises alimentaires de l'UE investissent dans l'accroissement de la production agricole et dans le développement rural dans les pays en développement et soutiennent l'amélioration de la nutrition et de la qualité.

(e) Rodrigo Gouveia, Secrétaire général, Euro Coop

M. Gouveia a défini la sécurité alimentaire comme étant la disponibilité de produits alimentaires de bonne qualité pour tous, à des prix abordables. Il a indiqué que le principal objectif visé en matière de sécurité alimentaire était d'assurer la redistribution équitable du revenu entre tous les partenaires de la chaîne d'approvisionnement, pour que celle-ci soit économiquement viable. Les relations à long terme avec les fournisseurs sont aussi un élément essentiel pour assurer la sécurité alimentaire: en fournissant un cadre économique sûr, elles permettent aux fournisseurs d'investir dans l'avenir. L'intervenant a donné plusieurs exemples des travaux engagés par des coopératives européennes de consommateurs à cet égard. Enfin, il a dit que le commerce équitable était l'un des outils permettant d'assurer un partenariat équitable et durable entre les détaillants et les fournisseurs, grâce aux valeurs et aux principes qui sous-tendent ce système commercial, qui sont conformes aux valeurs et aux principes des coopératives.

Deuxième défi: la sécurité sanitaire des produits alimentaires

(f) Paulo Gouveia, Directeur, Affaires générales, COPA/COGECA

M. Gouveia a souligné l'interconnexion entre la sécurité sanitaire des produits alimentaires et la sécurité alimentaire qui doit être fondée sur une approche scientifique, avec une analyse et une évaluation appropriées des risques. Les critères stricts observés par les agriculteurs de l'UE, les déséquilibres de la chaîne alimentaire et l'incidence de la crise économique ont aussi été évoqués.

(g) Liz Murphy, Directrice, International Meat Trade Association (Royaume Uni), UECBV

Mme Murphy a indiqué qu'elle craignait que, alors que des efforts sont faits pour réduire les droits d'importation, certains pays ne cherchent d'autres façons de protéger leur marché. Elle ne critiquait

pas le fait que les producteurs nationaux cherchent à différencier leurs produits alimentaires dans une optique de commercialisation, mais, selon elle, il fallait faire très attention à ne pas brouiller les contours de la sécurité sanitaire des produits alimentaires.

L'intervenante a noté que les systèmes d'assurance posaient un problème s'ils suggéraient que la consommation d'un produit ayant un label d'assurance était moins risquée pour la santé que celle d'un produit qui n'en avait pas. Tous les produits alimentaires commercialisés doivent être propres à l'alimentation humaine et sans danger et doivent satisfaire à des normes d'hygiène alimentaire pertinentes du point de vue scientifique et fondées sur les risques – normes qui devraient aussi être appliquées correctement. À cet égard, le Codex Alimentarius joue un rôle important dans la promotion des normes reconnues au plan international. La protection des animaux contre les maladies est importante aussi pour assurer la sécurité alimentaire, mais les règles en la matière doivent aussi être fondées sur la science et, là, c'est l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) qui a un rôle important à jouer.

En dehors de la prévention des maladies humaines et animales, tous les autres facteurs devraient être traités par le marché. Les décideurs devraient accorder plus d'attention à l'analyse coûts avantages avant d'établir de nouvelles règles. En politique, il est généralement facile d'ajouter des règles mais il est difficile de les retirer car on ne veut pas donner aux consommateurs l'impression de réduire la protection. Il ne faut pas sous-estimer l'intelligence des consommateurs, auxquels il faut fournir les informations pertinentes sans craindre de les laisser faire leur choix. Cela suppose la diffusion effective d'informations équilibrées émanant d'organismes que les consommateurs jugent fiables.

(h) Roxane Feller, Directrice, Affaires économiques, CIAA

Selon Mme Feller, les efforts faits pour améliorer la sécurité sanitaire dans l'UE ont été constamment renforcés au cours des dernières années. Il y a eu un développement considérable des normes et des stratégies d'évaluation des risques. De réactive, l'approche générale est devenue proactive. Il incombe à l'industrie alimentaire de veiller à ce que les produits alimentaires mis sur le marché soient sûrs. Les fabricants de produits alimentaires de l'UE sont attachés aux principes de la sécurité sanitaire des produits alimentaires et appliquent ces principes: responsabilité,

traçabilité, transparence, mesures d'urgence, prévention et coopération avec les pouvoirs publics pour réduire le risque. En dehors de cela, diverses initiatives ont été prises ou sont soutenues activement par les fabricants de produits alimentaires de l'UE. Par exemple, le CIAA a mis en place un système de gestion des incidents, réseau qui facilite l'échange rapide de renseignements entre les fabricants et les autorités au cas où un problème en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires serait suspecté dans la chaîne de production.

(i) Rodrigo Gouveia, Secrétaire général, Euro Coop

M. Gouveia a dit que la sécurité sanitaire des produits alimentaires était toujours et resterait l'une des préoccupations majeures des coopératives de consommateurs. Il a souligné l'importance des normes internationales communément admises qui assurent aux consommateurs un degré élevé de sécurité sanitaire. Il a mentionné l'étiquetage privé des produits comme étant le principal outil dont disposent les détaillants pour contrôler la sécurité sanitaire et la qualité des produits qu'ils vendent. Il a indiqué qu'Euro Coop était quelque peu préoccupée par l'utilisation des nouvelles technologies en relation avec les produits alimentaires et que, pour cette raison, les coopératives de consommateurs appliquaient le principe de précaution et n'avaient pas recours à ces technologies pour leurs produits quand il n'y avait pas suffisamment de preuves de leur innocuité.

Troisième défi: la viabilité environnementale

(j) Paulo Gouveia, Directeur, Affaires générales, COPA/COGECA

Parlant au nom des agriculteurs européens sur la question de la viabilité environnementale, M. Gouveia a fait référence aux activités et aux objectifs de la Table ronde européenne de la chaîne alimentaire sur la production et la consommation durables, initiative lancée par les parties prenantes au niveau de l'UE. Le changement climatique est pris en considération dans les décisions de gestion des agriculteurs et l'agriculture, en tant que secteur, a contribué et contribue encore à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. La spécificité des processus biologiques en jeu dans la culture et l'élevage conduit à une situation dans laquelle des objectifs contraignants ne sont ni appropriés ni acceptables pour le secteur. Dans ce contexte, l'agriculture n'est pas le problème, mais elle fait partie de la solution.

(k) Bernd Gruner, Secrétaire général, CELCAA

M. Gruner a indiqué que le CELCAA faisait aussi partie de la Table ronde européenne de la chaîne alimentaire sur la production et la consommation durables. Il a évoqué les trois piliers de la durabilité, à savoir l'environnement, les considérations sociales et les considérations économiques. Les négociants sont préoccupés par la prolifération des dispositifs fournissant des renseignements sur la performance environnementale des produits agricoles et des produits alimentaires. Ces dispositifs ont conduit à la fragmentation et à la segmentation des marchés et, partant, à l'augmentation des coûts résultant de la séparation des flux de produits dans la chaîne d'approvisionnement (systèmes de transport et d'entreposage dédiés) et à la réduction des économies d'échelle et de gamme. En outre, la multiplicité des systèmes de certification environnementale nationaux ou propres aux entreprises jette la confusion dans l'esprit des consommateurs.

Les méthodes d'évaluation de la performance environnementale devraient être fondées sur des données scientifiques solides et devraient être harmonisées au niveau international. En outre, les prescriptions, les procédures et la structure de gouvernance des systèmes de certification environnementale devraient être transparentes afin d'assurer leur crédibilité et leur indépendance. Ces questions nécessitent aussi l'implication équitable et équilibrée de chaque acteur de la chaîne alimentaire pour que les engagements soient pris par ceux qui doivent les respecter et pour que les coûts et les avantages soient équitablement partagés, à tous les stades de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

Il est nécessaire aussi de préciser sur quoi porte l'évaluation (CO₂, biodiversité, utilisation des ressources naturelles rares, eau, sols) et comment cela peut être communiqué aux consommateurs de façon compréhensible. Outre l'étiquetage, il est important d'éduquer et d'informer convenablement les consommateurs. M. Gruner a noté qu'une évaluation scientifique et harmonisée de la performance environnementale procurerait des avantages évidents et entraînerait l'utilisation plus efficace des ressources naturelles rares.



(l) Roxane Feller, Directrice, Affaires économiques, CIAA

Mme Feller a partagé l'avis des autres intervenants sur le changement climatique et l'importance d'un résultat positif à la Conférence de Copenhague, en décembre 2009, et elle a souligné l'engagement des sociétés membres de la CIAA dans le cadre de la Table ronde européenne de la chaîne alimentaire sur la production et la consommation durables.

Dans le même temps, l'intervenante a mis davantage l'accent sur les principaux aspects de l'engagement de l'industrie alimentaire européenne d'aller au delà des prescriptions légales: approvisionnement durable en matières premières et fabrication respectueuse de l'environnement au niveau des entreprises. S'agissant des pratiques d'approvisionnement durable, les initiatives de l'industrie alimentaire de l'UE s'appliquent non seulement à l'Europe, où l'industrie alimentaire de l'UE achète environ 70 pour cent des produits agricoles, mais aussi dans le reste du monde où elle soutient le développement d'une agriculture durable. Au niveau de la fabrication, l'industrie alimentaire se concentre sur l'efficacité des ressources et la gestion des déchets, l'utilisation durable de l'eau et de l'énergie, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'impact environnemental de l'emballage tout au long du cycle de vie du produit.

(m) Rodrigo Gouveia, Secrétaire général, Euro Coop

M. Gouveia a présenté les travaux des coopératives de consommateurs en faveur de la viabilité environnementale. Il a indiqué qu'Euro Coop était aussi membre de la Table ronde européenne de la chaîne alimentaire sur la production et la consommation durables et du European Retail Forum, dans le cadre desquels Euro Coop s'efforce de travailler conjointement avec d'autres partenaires de la chaîne alimentaire et du secteur du commerce de détail sur les questions relatives à la viabilité environnementale.

L'intervenant a fait référence en particulier au projet d'Euro Coop concernant le changement climatique, qui consiste en engagements volontaires pris par les coopératives de consommateurs en Europe pour relever le défi du changement climatique, et il a donné des exemples concrets pour illustrer ce projet. Il s'agit d'un projet global qui couvre tous les domaines d'activité des coopératives de consommateurs en tant que détaillants, notamment l'approvisionnement en

énergie et l'utilisation de celle-ci, la politique de produits, l'emballage, le transport, l'efficacité énergétique des bâtiments et des magasins, et l'information des consommateurs membres.

Quatrième défi: la crise économique et financière

(n) Paulo Gouveia, Directeur, Affaires générales, COPA/COGECA

M. Gouveia a mentionné les problèmes à l'origine de la crise, et a expliqué que celle-ci avait affecté le secteur agricole en augmentant la volatilité des prix et en provoquant une contraction de la demande. La complexité de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et les déséquilibres des marchés entre producteurs et détaillants sont à l'origine des difficultés que les agriculteurs rencontrent actuellement dans différents secteurs. L'effet est exacerbé par l'inadéquation des mesures prises pour faire face à cette réalité. D'autres comportements, injustes par nature – comme les retards de paiements dans les transactions commerciales – ne contribuent pas à l'égalité des conditions le long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, et augmentent encore les difficultés du secteur agricole.

(o) Liz Murphy, Directrice, International Meat Trade Association (Royaume Uni), UECBV

Mme Murphy a fait observer qu'on aurait tort de baisser la garde dès les premiers signes de reprise, un an après l'effondrement de Lehman Brothers, car de nombreuses questions restaient à résoudre. Les fournisseurs voulaient être payés plus rapidement, tandis que les clients voulaient des échéances plus longues. Tout cela a pesé sur la trésorerie des importateurs et des exportateurs, qui ont décidé de maintenir les stocks à un niveau minimum. L'assurance crédit a été réduite, voire supprimée, ce qui a obligé les entreprises à commercer à leurs risques. Les banques se sont montrées réticentes à accorder des crédits, et les charges ont augmenté pour les entreprises existantes. Au Royaume Uni, le programme gouvernemental d'assurance du crédit fournisseur n'a pas aidé les marchands de viande britanniques. Ainsi, du point de vue des négociants, la fourniture de produits alimentaires est devenue une activité plus risquée tout au long de la chaîne – en particulier pour les PME – ce qui a des conséquences pour la sécurité alimentaire. Des mesures positives ont été prises pour aider les entreprises du secteur alimentaire et l'UE a commencé à examiner la question des règles relatives aux retards de paiements. Toutefois,

les négociants espèrent encore que le gouvernement mettra en place un mécanisme d'assurance du crédit fournisseur efficace, susceptible de servir de modèle. Il s'agit de savoir si une institution mondiale/régionale pourrait offrir une assurance crédit.

(p) Roxane Feller, Directrice, Affaires économiques, CIAA

Mme Feller a évoqué les principaux symptômes et les principales conséquences de la crise dans le secteur alimentaire. La pénurie de crédits commerciaux a été particulièrement difficile à gérer, compte tenu du caractère saisonnier de l'offre dans la chaîne alimentaire. Le secteur alimentaire a également été le plus touché par les mesures de restriction des échanges. La demande, en particulier la demande de certains produits à forte valeur ajoutée, a fortement diminué, parallèlement au changement de comportement des consommateurs. L'industrie alimentaire européenne a cependant une réponse à la crise: les recommandations du Groupe de haut niveau sur la compétitivité de l'industrie agroalimentaire, qui sont actuellement mises en œuvre.

(q) Rodrigo Gouveia, Secrétaire général, Euro Coop

M. Gouveia a imputé la crise économique et financière au manque d'éthique et de valeurs dans les affaires. Cela montre les insuffisances d'un modèle économique fondé uniquement sur la maximisation des profits. Mais les coopératives sont différentes. Elles représentent un modèle d'entreprise fondé sur des valeurs et des principes qui visent non pas à la maximisation des profits, mais à la satisfaction des besoins et des aspirations économiques et sociales de leurs membres. Par conséquent, des changements structurels sont nécessaires pour mettre en œuvre un modèle économique différent et le mouvement coopératif peut en être un excellent exemple.

À propos de la chaîne alimentaire en particulier, M. Gouveia a dit qu'il était essentiel de raccourcir la chaîne logistique et de réduire l'écart entre producteurs et consommateurs pour assurer la viabilité environnementale. On peut y parvenir en soutenant le modèle d'entreprise coopérative et en intégrant ainsi des valeurs et des principes dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

2. Questions et observations de l'assistance

Étant donné l'étendue des thèmes abordés par les experts, l'assistance a posé des questions très variées. La première partie du débat a été axée sur la concurrence s'exerçant sur les matières premières agricoles entre les produits alimentaires et les combustibles. Les similitudes entre les situations des agriculteurs dans différentes parties du monde ont été évoquées dans le contexte de l'instabilité des prix et du coût élevé des intrants agricoles. Une question sur la législation de l'UE relative aux organismes génétiquement modifiés et sur la nécessité de produire suffisamment de fourrages pour le bétail européen a suscité un échange de vues animé qui a révélé la préférence des parties prenantes de l'UE pour des solutions pragmatiques, fondées sur la science. Cela a conduit à un débat sur l'information des consommateurs et les choix concernant les OGM, le bien-être des animaux et d'autres aspects éthiques. En outre, l'assistance a demandé aux membres de la chaîne alimentaire de l'UE quelle était leur position sur la protection internationale des indications géographiques. Enfin, une observation a été faite sur la question de la production locale et de la souveraineté alimentaire par opposition au commerce international des produits alimentaires.

3. Conclusions et voie à suivre

Les experts ont souligné la nécessité de fournir des ressources financières appropriées pour la recherche développement et l'innovation dans le domaine de l'agriculture et de la production alimentaire, afin d'assurer la disponibilité de produits alimentaires à un prix abordable au niveau mondial. Il faut trouver des solutions techniques fondées sur la science et il faut appliquer des normes harmonisées au plan international pour assurer la sécurité sanitaire des produits alimentaires et évaluer la performance environnementale, et permettre ainsi le commerce international sans créer d'obstacles supplémentaires. Toutefois, les préoccupations sociales et éthiques des consommateurs doivent aussi être prises en considération. Les consommateurs doivent être convenablement informés pour pouvoir choisir en connaissance de cause lorsqu'ils achètent des produits alimentaires.



K. Réglementer les marchés agricoles: une nécessité mise en relief par les crises

Mercredi 30 septembre 2009 – 9h00-11h00

Modérateur

M. Alex Danau – Collectif Stratégies Alimentaires, Belgique

Intervenants

M. Marcos Rochinski – Secrétaire général de la Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-Sul), Brésil

M. Ndiogou Fall – Président du Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), Sénégal (Afrique de l'Ouest)

M. Michel Jacquot – Avocat, France (Canada) | M. Olivier De Schutter – Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation

M. Jacques Carles – Délégué général du Mouvement pour une organisation mondiale de l'agriculture (Momagri), France

M. Philip Kiriho – Président de la Eastern Africa Farmers Federation (EAFF), Kenya (Afrique de l'Est)

Mme Estrella Penunia – Secrétaire générale de l'Asian Farmers Association for Sustainable Rural Development (AFA), Philippines (Asie de l'Est)

Débat organisé par

Collectif stratégies alimentaires (CSA), Belgique; Producteurs canadiens de lait, de volaille et d'œufs, Canada; Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), Afrique de l'Ouest; Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF), Brésil; Eastern Africa Farmers Federation (EAFF), Kenya; Asian Partnership for the Development of Human Resources in Rural Asia (AsiaDHRRAA)
Asian Farmers Association for Sustainable Rural Development (AFA)

Rapport rédigé par

Collectif Stratégies Alimentaires (CSA)



Résumé

Les crises (alimentaire, financière, économique et environnementale) que nous connaissons actuellement plaident pour une nouvelle gouvernance de l'agriculture et des échanges de produits agroalimentaires. La nécessité de trouver de nouvelles solutions pour le commerce de ces produits est de plus en plus évidente. Ce constat, fondé sur le point de vue des producteurs agricoles et des chercheurs des différents continents, tend à apporter une réponse aux questions suivantes:

- Comment remanier les règles internationales pour développer les productions et les marchés agricoles locaux et régionaux, de manière à réduire à la fois la dépendance alimentaire et les effets négatifs de la volatilité des marchés?
- L'utilisation d'instruments de régulation et de sécurisation est-elle compatible avec les orientations de l'Accord sur l'agriculture et les modalités actuellement négociées?
- La sécurité alimentaire de chacun ne serait elle pas mieux assurée par une gouvernance

multilatérale qui prendrait en compte le déséquilibre du pouvoir de marché de la chaîne agroalimentaire (producteurs, agro industrie, grande distribution ...)?

- La régulation des marchés agricoles et alimentaires indispensable pour assurer l'accès à l'alimentation ne doit elle pas s'appuyer sur l'établissement d'une hiérarchie des traités et accords internationaux reflétant la primauté des droits de l'homme, et en particulier du droit à l'alimentation?

La réorientation de l'agenda agricole vers une coopération renouvelée et réorganisée donnerait un nouveau sens au multilatéralisme, plus conforme au droit à l'alimentation et à la souveraineté alimentaire. L'objectif n'est pas de réduire l'importance du commerce, mais c'est de créer des règles commerciales compatibles avec le droit de chacun à l'alimentation, et le droit de chaque pays d'exercer sa souveraineté alimentaire. En contrepartie, les pays doivent renforcer la coordination de la régulation des marchés agricoles internationaux.



1. Exposés des experts

(a) Ndiogou Fall, Président du Réseau d'organisations d'agriculteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA)

L'Afrique de l'Ouest vit une situation très critique, surtout dans le secteur agricole, qui est caractérisée par une insécurité alimentaire chronique, une forte croissance démographique et une forte incidence de la pauvreté et de la faim.

La situation actuelle contredit les promesses antérieures à la conclusion du Cycle d'Uruguay (la libéralisation du marché créera de la richesse; les problèmes sociaux et l'insécurité alimentaire disparaîtront). Actuellement, c'est tout le contraire qui est observé. La dépendance alimentaire de l'Afrique de l'Ouest a augmenté, aggravant les effets de la crise. En effet, comme la région est très ouverte, c'est l'une des premières victimes de la crise. La dépendance alimentaire est donc un danger pour les populations de la région.

La relation avec l'OMC est unilatérale. On ne fait pas de distinction entre les différentes situations, on ne tient pas compte de la capacité des différentes régions du monde à s'insérer dans le processus de libéralisation et de mondialisation.

“On observe une forte corrélation entre la libéralisation, la volatilité des prix, la pauvreté et la faim”

Un aspect essentiel du déclin de l'agriculture est la volatilité des prix. On observe une forte corrélation entre la libéralisation, la volatilité des prix, la pauvreté et la faim.

Les instruments permettant de réguler les volumes et les prix doivent être mis en œuvre au lieu d'être démantelés. Le processus de démantèlement des services douaniers doit s'arrêter. Ces services fournissent une protection nécessaire, qui permettrait de développer l'agriculture et de mettre fin à la dépendance alimentaire. Sans ces instruments de régulation élémentaires, il n'y aura pas de solution aux problèmes de famine et de pauvreté.

(b) Michel Jacquot, Avocat, France

M. Jacquot a une longue expérience au sein de la Commission européenne en matière de politique agricole et de négociation commerciale.

Les négociations, notamment sur l'agriculture, menées au GATT depuis 1947 ont entraîné, d'une certaine manière, l'établissement d'une certaine forme de régulation des échanges de produits agricoles. Cependant, l'OMC n'a rien fait lors de la crise alimentaire de 2007-2008. Pourtant, l'Accord sur l'agriculture, en particulier son article 16, impose certaines obligations.

Il y a des lacunes flagrantes dans les dispositions actuelles de l'OMC: la crise en est la preuve. La philosophie générale de l'OMC est d'«établir un système de commerce des produits agricoles basé sur le marché». Il faut donc se demander si le marché apporte réellement les bénéfices escomptés. La réponse est non.

Chaque pays doit être libre de conduire sa politique agricole comme il l'entend, conformément à ses intérêts et à ses exigences de toute nature (par exemple, religieuses). L'OMC a voulu se fonder sur un seul et unique modèle de politique agricole, mais cela n'est pas possible vu les différences fondamentales qui existent entre les pays concernés.

“Il n'est pas tolérable d'exporter ses difficultés sur le marché international”

Cette liberté va de pair avec une contrainte majeure: il n'est pas tolérable d'exporter ses difficultés sur le marché international. Par exemple, une mesure prise par l'UE en réponse à la crise du lait a consisté à augmenter la restitution à l'exportation pour le beurre et la poudre de lait.

Il n'y a aucune coopération à l'OMC aujourd'hui. Il y a seulement des engagements pris individuellement par les Membres sur l'exportation et l'importation. Or, on a besoin d'un minimum de coopération pour réguler les marchés internationaux. Les accords par produit ne sont pas la solution, il faut traiter les problèmes de gestion de l'offre et de la demande.

(c) Jacques Carle, Délégué général du Mouvement pour une organisation mondiale de l'agriculture (Momagri)

L'objectif de l'OMC, rappelé en 2001 à Doha, est de favoriser la croissance et la lutte contre la pauvreté. Or, les négociations engagées en 2001 ont totalement négligé les faits: les prix agricoles sont très volatils, ce qui tient à la nature même de l'agriculture. Pour cette raison, les politiques agricoles ont, de tout temps, essayé de protéger l'agriculture de cette hypervolatilité des prix. La libéralisation des marchés aggrave les



aspects destructeurs de cette volatilité. Cela risque de se poursuivre si les négociations de Doha aboutissent à un démantèlement important des moyens de régulation.

On ne peut pas libéraliser sans mettre en place une concertation forte au niveau international pour faire face aux crises liées à la libéralisation.

Les instruments (modèles économiques et indicateurs) qui servent de référence pour les négociations internationales ne sont pas du tout adaptés à l'agriculture. Les modèles utilisés par la Banque mondiale, l'OCDE, etc. – modèles de référence types dans le monde agricole – ont tous conclu, jusqu'à récemment, qu'en libéralisant plus, voire totalement, le commerce des produits agricoles, on augmenterait le bien être mondial (par l'augmentation du PIB), et en particulier le bien-être des pays les plus pauvres. Or, ces modèles sont basés sur des modèles industriels, selon lesquels l'offre s'ajuste à la demande – et ce n'est pas le cas ici!

Pour cette raison, le Momagri a mis en place une équipe d'économistes chargés de modéliser l'évolution des prix agricoles et de simuler cette évolution selon les décisions prises. Ce modèle alternatif – qui avait d'ailleurs prédit la récente chute des prix – présente une courbe chaotique, qui représente la volatilité des prix.

Afin de lutter contre cette volatilité, il faut considérer:

- l'équilibre optimal entre l'objectif de sécurité alimentaire et celui d'efficacité économique. Cet optimum doit être défini par chaque (groupe d') État(s). Il doit être le fruit d'une négociation permanente;
- que l'OMC ne peut pas résoudre ce problème. L'OMC a, en effet, un mandat restreint qui résulte historiquement des travaux des années 1980 et qui ne s'intéresse qu'au commerce international.

Il faut donc mettre en place d'urgence des moyens de concertation internationale pour faire en sorte qu'en cas de crise, les décisions puissent s'appuyer sur des moyens d'action et d'anticipation. Le modèle alternatif pourrait être utilisé afin de simuler l'évolution des prix et de la production agricole dans le monde et servir ainsi de langage commun pour une telle concertation.

(d) Marcos Rochinski, Secrétaire général de la Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-Sul), Brésil

En matière de sécurité alimentaire, il est naturel que chaque pays défende ses propres intérêts. Mais dans les négociations, il y a une présence forte des grandes

entreprises, qui défendent non pas les intérêts de leur pays ou de sa population, mais leurs propres intérêts.

Au Brésil, la production intérieure est importante, et suffisante pour assurer l'autosuffisance alimentaire, la stabilité et l'autonomie. Mais les grandes entreprises, comme Nestlé, brisent des centaines de petites coopératives et associations agricoles. Leur préoccupation n'est pas de stabiliser la petite économie agricole, ni d'assurer la sécurité alimentaire, mais c'est de défendre leurs intérêts commerciaux.

Il n'est donc pas possible de parler de souveraineté alimentaire sans établir des mécanismes de contrôle définissant des règles pour les grandes firmes internationales.

Un modèle garantissant la sécurité alimentaire des générations futures n'est possible que si l'on met en place un mécanisme de décentralisation des processus industriels, tels que la transformation des produits. Le renforcement de l'agriculture familiale n'est pas compatible avec les grandes entreprises multinationales.

(e) Olivier De Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation

Que signifie le droit à l'alimentation ?

Il ne suffit pas de garantir l'augmentation du volume produit pour garantir le droit à l'alimentation. C'est l'accès aux produits alimentaires disponibles qui pose problème, et donc la question du revenu des plus pauvres. Or, l'une des principales raisons invoquées pour mettre en concurrence les producteurs du monde entier est que la libéralisation va stimuler la production (car les plus compétitifs produiront davantage). Mais l'important n'est pas de savoir si l'on va produire plus. C'est de savoir au bénéfice de qui on va produire et exporter. Il faut se demander si, avec la croissance des marchés internationaux, les inégalités vont croître ou diminuer.

Il faut considérer:

- les différences de productivité importantes entre les producteurs de l'OCDE et ceux des pays en développement;
- les fortes inégalités dans la chaîne alimentaire, avec une concentration très forte des acheteurs et des transformateurs de matières premières agricoles;
- la dualité marquée du secteur agricole avec une petite minorité de très grands exploitants ayant les

moyens d'augmenter leur compétitivité et leur accès au marché international, et un très grand nombre de petits producteurs pratiquant une agriculture familiale, qui fait vivre environ 2 milliards de personnes.

“La spécialisation accrue des pays dans un petit nombre de productions signifie plus de vulnérabilité”

À partir de ces considérations, on peut tirer les conclusions suivantes:

- La spécialisation accrue des pays dans un petit nombre de productions signifie plus de vulnérabilité car cela augmente la dépendance à l'égard de l'évolution des prix sur les marchés internationaux. En effet, les pays qui dépendent des exportations pour leur revenu souffrent lorsqu'il y a une chute des cours tandis que les pays qui dépendent des importations pour se nourrir sont vulnérables à la hausse des prix internationaux et à la baisse des prix sur les marchés locaux qui est préjudiciable aux petits paysans locaux.
- La proportion de la production agricole faisant l'objet d'un commerce international est très faible (5 à 7 pour cent); cependant, les exportations d'un pays dictent ses politiques de manière disproportionnée, en privilégiant le soutien des exportations – ce qui accentue la dualité du secteur agricole, et marginalise l'agriculture familiale et les petits producteurs qui approvisionnent les marchés locaux. L'autre conséquence est une plus grande dépendance des producteurs vis à vis des firmes qui mettent en rapport les consommateurs des pays de destination et les producteurs des pays d'origine. Or, la part de valeur ajoutée qui revient aux grandes firmes internationales est de plus en plus importante par rapport à la part que reçoivent les producteurs en début de chaîne. On arrive ainsi à ce paradoxe: les prix sont trop élevés pour les consommateurs les moins fortunés mais beaucoup trop bas pour les paysans.
- Les modèles de gestion de l'offre visant à stabiliser les revenus des producteurs et à leur garantir, dans certaines marges, des prix relativement stables ne peuvent pas fonctionner dans un régime libéralisé, puisque cela suppose qu'un pays puisse se protéger de l'effet de la volatilité des prix internationaux.
- Cette volatilité est une désincitation à produire, car les agriculteurs doivent planifier leur production sans savoir à quels prix ils pourront vendre leur

récolte; c'est un handicap majeur pour bon nombre des économies des pays en développement.

M. De Schutter a établi un rapport sur l'impact de l'OMC sur le droit à l'alimentation. Ce rapport visait à indiquer aux États les effets à prendre en compte dans les négociations commerciales et à rappeler aux gouvernements les dangers (cités ci dessus) liés à la poursuite d'un programme de réforme axé sur la libéralisation accrue des échanges. Ses conclusions sont les suivantes:

- Les pays en développement ont des intérêts très différents. Certains ont des économies très fragiles et n'ont pas forcément les mêmes intérêts que les grands pays émergents.
- La démocratisation, la transparence et la participation accrue dans les négociations internationales sont essentielles pour que le régime du commerce international profite réellement du développement et du respect du droit à l'alimentation.
- Le débat international est schizophrénique. D'un côté, il y a un consensus, suite à la crise de 2008, pour dire qu'il faut renforcer les capacités de chaque pays à produire pour répondre à ses propres besoins. D'un autre côté, le cycle de négociations internationales pousse vers davantage de libéralisation des échanges agricoles. Ces deux perspectives sont incompatibles à court terme. Il faut choisir entre elles.

Il est indispensable que l'OMC joue le jeu de la coopération internationale et travaille avec d'autres acteurs (au sein du groupe de travail de haut niveau sur la crise alimentaire mondiale de l'ONU, ou au sein du nouveau comité sur la sécurité alimentaire mondiale de la FAO, par exemple) pour assurer une gouvernance mondiale qui respecte le droit à l'alimentation.

2. Questions et observations de l'assistance

L'OMC n'est pas habilitée à vérifier la véracité des notifications qui lui sont faites, les rapports sur les politiques proviennent toujours des États, donc l'OMC n'est qu'une structure où les États négocient des règles, et n'a aucun pouvoir d'action sur ses Membres. L'OMC n'a aucun pouvoir de régulation en tant que tel.

- Un expert a répondu que, dans les faits, l'OMC avait du pouvoir. L'OMC est la seule organisation où on prend des engagements formels, et où il existe un système de règlement des différends.



- Réponse de M. Carle: L'OMC est un organe de facilitation des négociations, de règlement des différends, et non un organisme de gestion des crises. L'OMC n'a pas pour mission de s'occuper de régulation. Il doit y avoir un organe de facilitation internationale en matière agricole.

Quelle régulation de l'agriculture pourrait être mise en place? Comment persuader les grandes puissances commerciales de tenir leurs lobbies à l'écart de l'agriculture?

- Réponse de M. De Schutter:
 - » il faut renforcer les législations antitrust nationales pour éviter la domination économique de certains acteurs puissants;
 - » il faut limiter l'impact négatif de la mise en concurrence des agriculteurs des différents pays.
- Un autre expert a répondu ce qui suit:
 - » chaque pays devrait pouvoir adopter la politique agricole qu'il juge appropriée;
 - » il faudrait mettre en place des instruments permettant de faire face aux excédents/pénuries en constituant des stocks stratégiques, et il faudrait une concertation internationale pour l'écoulement de ces stocks.

Il faudrait redéfinir la notion de «pays en développement», en précisant les différences entre les pays.

Seulement 15 pour cent environ des échanges de produits africains ont lieu sur le marché africain. Il faut renforcer le marché local pour développer l'industrie de transformation. Quels moyens existent pour renforcer l'intégration africaine et développer le marché africain?

- Réponse de M. Kiri: Il est très coûteux d'établir des organisations de producteurs (OP); il faut donc des moyens. Il faut souligner à ce propos le rôle positif des agri agences, telles que les membres d'Agricord, qui soutiennent ces efforts. Il faut également de la volonté de la part des gouvernements et des institutions internationales.
- Réponse de M. Fall: Une bonne intégration suppose l'existence d'un marché, sinon il n'y a rien à échanger. La forte croissance démographique représente un défi mais c'est aussi une occasion de développer l'intégration et les marchés régionaux

afin de répondre aux besoins de la population. Cela justifie, entre autres, la nécessité d'une protection aux frontières.

- Réponse de M. De Schutter: L'intégration régionale est vitale, particulièrement en Afrique. Le commerce peut stimuler la production et encourager les gouvernements à fournir les biens publics nécessaires aux agriculteurs. De plus, l'intégration régionale permet de rassembler les agriculteurs qui ne sont pas trop différents, et ont une compétitivité similaire, de sorte que le commerce peut être bénéfique pour les différentes parties. Un problème en Afrique est que les marchés sont trop petits pour réaliser des économies d'échelle. La diversification et le développement des secteurs secondaires et tertiaires sont nécessaires, sinon la balance commerciale sera déficitaire. Certains pays réalisent déjà de fortes économies d'échelle dans certaines régions du monde, et donc les pays développant ces secteurs ont besoin de protéger leur industrie, avant d'être compétitifs sur le marché international.

3. Conclusions et voie à suivre

Les participants ont souligné:

- l'échec de la politique de libéralisation dans la lutte contre la pauvreté et la faim;
- la nécessité de mettre en place des instruments permettant de réguler les volumes et les prix, afin de limiter les effets préjudiciables de la volatilité des prix; cela signifie que les pays doivent pouvoir se protéger contre la volatilité des prix internationaux;
- la nécessité d'une coopération internationale sur les questions de politique agricole pour garantir le droit à l'alimentation;
- le verrouillage des instruments de réglementation nécessaires qui a résulté des mesures adoptées dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC va à l'encontre de ce qui est souhaitable.

L. Les études d'impact sur les droits humains: un outil utile pour éclairer et améliorer la gouvernance commerciale?

Mercredi 30 septembre 2009 – 9h00-11h00

Modérateur

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

Intervenants

M. James Harrison – Professeur de droit, Université de Warwick

M. John Clarke – Représentant permanent adjoint de la Délégation de la Commission européenne (CE) auprès des organisations internationales à Genève

Mme Sanya Reid Smith – Conseillère juridique, Third World Network, Genève

M. Simon Walker – Doctorant, Université d'Utrecht

Débat organisé par

3D → Trade – Human Rights – Equitable Economy

Rapport rédigé par

3D → Trade – Human Rights – Equitable Economy



Résumé

Les participants à cette séance ont examiné comment conceptualiser et réaliser des études d'impact sur les droits humains (EIDH) concernant les accords commerciaux; ils ont comparé ces études à d'autres types d'évaluations et ils ont examiné dans quelle mesure elles pouvaient aider à éclairer et façonner la politique commerciale et les accords commerciaux.

Mme Marceau a fait remarquer que, si le commerce international avait contribué à la croissance économique, cela n'avait pas permis de progresser dans la lutte contre la pauvreté et le développement. Les experts se sont demandé si les EIDH concernant les accords commerciaux pouvaient permettre au commerce de contribuer de façon plus efficace et plus constante à la réalisation de ces objectifs. La confusion et le manque d'engagement observés actuellement

dans le discours sur les droits humains et le droit du commerce ont été mis en exergue, et il a été dit que les EIDH pouvaient aider à remédier à cette situation. Les experts ont également discuté des leçons à tirer des autres types d'études d'impact pour la conception et la réalisation des EIDH et pour éviter des études mal conçues ou biaisées, qui seraient contre productives. La nécessité de travaux méthodologiques supplémentaires, soutenus par les organismes des Nations Unies, a été mise en avant. Les avantages, les risques et les limites de cet outil ont été évoqués et on a fait un bref examen comparatif de la méthodologie des études d'impact sur le développement durable (EIDD). En conclusion, l'accent a de nouveau été mis sur le lien entre le commerce et les droits humains et sur la nécessité de mener des travaux supplémentaires pour mieux comprendre les liens entre l'OMC et les droits humains, par exemple au moyen des EIDH.





1. Exposés des experts

(a) Gabrielle Marceau, Conseillère, Bureau du Directeur général, OMC

Dans sa brève introduction, Mme Marceau a dit que, si le commerce international offrait des avantages sur le plan économique, cela ne s'était pas toujours traduit par une réduction de la pauvreté et un développement équitable. Elle a ajouté que les experts étudieraient les avantages et les risques des EIDH comme outil pratique pour mieux comprendre et gérer les liens qui existent entre le commerce et les droits humains, et expliqueraient, à l'aide d'exemples concrets, en quoi consistent les EIDH, quelle est leur valeur et comment elles peuvent être conçues pour être utilisées efficacement.

(b) James Harrison, Professeur de droit, Université de Warwick

Auparavant, le débat portait principalement sur la manière dont le droit commercial international empêchait les États de sanctionner d'autres États qui violaient les droits humains. Aujourd'hui, l'attention se porte sur d'autres questions, car il est reconnu que les obligations internationales peuvent avoir un impact sur les populations et peuvent conduire à des violations du droit à la santé, à l'alimentation, au logement, etc. Mais il y a peu de discussions et pas de consensus sur les liens existant entre ces deux domaines du droit. Souvent, les spécialistes des questions commerciales ne comprennent pas les obligations liées aux droits humains ou soutiennent que ces obligations sont si vagues qu'elles ne sont pas pertinentes s'agissant du commerce.

L'expérience des études de l'impact économique et environnemental des accords commerciaux indique que, pour qu'une EIDH soit efficace, elle doit:

- utiliser les obligations et les principes fondamentaux des droits humains comme les indicateurs qualitatifs et quantitatifs globaux;
- tenir compte des questions complexes de causalité et examiner les autres causes de violation des droits humains;
- utiliser des approches participatives et interdisciplinaires;

- limiter les résultats à l'impact de dispositions spécifiques d'un accord, identifié au moyen d'études de définition;

- parvenir à des conclusions et recommandations concrètes indiquant qui doit faire quoi pour remédier aux violations identifiées.

Si elles sont réalisées en tenant compte de ces facteurs, les EIDH permettent mieux que d'autres approches d'identifier les éventuels conflits entre commerce et droits humains, d'une manière plus nuancée et mieux définie. Les décideurs pourraient alors se pencher sur des questions qui ne sont normalement pas de leur ressort et cela permettrait de proposer concrètement d'autres stratégies qui répondent mieux aux besoins des populations pauvres et marginalisées, ce qui aiderait à gérer les conflits et à renforcer la compréhension mutuelle. Toutefois, les EIDH ne donneront des résultats qu'avec l'engagement des responsables des politiques commerciales. Des études mal conçues sont sans effet ou, pire encore, peuvent être utilisées pour court-circuiter le débat sur l'impact des accords commerciaux sur les droits humains. La contribution des organismes des Nations Unies à la poursuite des travaux méthodologiques est essentielle pour que les EIDH soient un moyen efficace de guider la synergie entre le commerce et les droits humains.

(c) Sanya Reid Smith, Conseillère juridique, Third World Network, Genève

Les EIDH réalisées en 2006 par la Commission nationale des droits de l'homme de Thaïlande portaient sur les effets possibles des accords de libre échange (ALE), qui étaient alors négociés avec les États Unis, sur les droits humains dans quatre domaines (agriculture, environnement, droits de propriété intellectuelle (DPI), et services et investissement). Outre les problèmes méthodologiques décrits dans les travaux de M. Harrison, les questions suivantes méritent l'attention:

- Importance de l'accès aux textes négociés et aux autres dispositions contraignantes (notes de bas de page, etc.) convenues lors des négociations mais qui n'apparaissent pas dans le texte final pour respecter les obligations de transparence et de participation au regard des droits humains.
- Nécessité d'évaluer les textes susmentionnés avant de finaliser un accord afin d'éviter toute violation des droits humains, car un retrait est difficile et peut comporter des obligations (obligations relatives à

la protection des investisseurs imposées par des accords d'investissement bilatéraux, par exemple) qui ont un impact sur les droits humains.

Par exemple, les effets du renforcement des DPI peuvent se manifester pendant pas moins de 15 ans, comme le montrent des estimations réalisées avec le modèle de l'OMS. Les EIDH doivent donc se placer dans une perspective à long terme. La Commission nationale des droits de l'homme a conclu qu'un éventuel accord aurait des conséquences sur de nombreux droits économiques, sociaux et culturels, au lieu de favoriser le développement de la Thaïlande. Elle a recommandé que le texte négocié soit divulgué au public et que des audiences publiques soient tenues avec les personnes affectées.

Souvent, les textes de négociation des ALE sont basés sur des modèles fournis par le pays développé et le pays en développement doit se prononcer par oui ou par non, ce qui laisse peu de place aux ajustements, même si une EIDH indique de possibles effets négatifs. Lorsque des mesures d'accompagnement sont envisagées, il se peut que les budgets soient insuffisants ou que les mesures n'aient pas l'effet escompté. Par exemple, les EIDD menées dans le cadre des Accords d'association euroméditerranéens ont révélé qu'ils auraient des effets négatifs sur la pauvreté, la faim, l'éducation et la santé, aussi bien à court terme qu'à long terme. L'atténuation de ces effets serait coûteuse et techniquement difficile et le succès n'était pas garanti. Toutefois, les pays (en développement) peuvent améliorer leur processus de négociation, comme l'a fait la Thaïlande après l'EIDH. Par ailleurs, les pays développés doivent s'abstenir d'imposer des obligations commerciales qui entraînent une violation des droits humains dans les pays partenaires. Les EIDH pourraient être un outil utile pour éviter de telles situations.

(d) John Clarke, Représentant permanent adjoint de la Délégation de la Commission européenne (CE) auprès des organisations internationales à Genève

Les CE sont juridiquement tenues de réaliser des EIDD pour toutes les politiques et négociations commerciales majeures qu'elles ont menées au cours des dix dernières années. Les EIDD analysent les impacts potentiels au sein de l'Union européenne et dans les pays partenaires, et proposent des mesures d'accompagnement visant à atténuer les effets négatifs des accords et à en augmenter les effets positifs. Elles sont réalisées par des consultants indépendants avant et pendant une

négociation. Les résultats sont pris en compte dans la conception des négociations et déterminent souvent leur niveau d'ambition. Suivant cette méthodologie, plusieurs résultats possibles sont sélectionnés et testés. Le déroulement d'une EIDD est marqué par un degré élevé de transparence, d'implication et de consultation des parties prenantes. Les EIDD permettent d'identifier les éventuels effets négatifs de différents scénarios.

Les CE ne procèdent pas à des EIDH car il n'existe pas encore de méthodologie appropriée. De plus, les CE considèrent qu'il n'y a pas de lien automatique entre les accords commerciaux et les droits humains, mais que ce lien dépend du contenu des accords et de la façon dont ils sont mis en œuvre. Néanmoins, les EIDD permettent d'identifier les éventuels problèmes en matière de droits humains, notamment en examinant des questions telles que le travail décent, l'égalité entre les sexes, la sécurité alimentaire, l'accès aux médicaments essentiels et le droit au développement.

Il est important d'intégrer les EIDD au début du processus de négociation, pour qu'elles aident à élaborer le mandat de négociation et à évaluer les conséquences économiques, sociales et environnementales d'options politiques particulières, et à fournir des informations dans un délai approprié et d'une manière qui permette au législateur de les utiliser. Les EIDD sont l'un des nombreux processus publics qui se déroulent au cours des négociations, et les directives et mandats de négociation sont publics. Les accords conclus deviennent publics, après une période de réflexion et de consultation de trois à neuf mois.

(e) Simon Walker, Doctorant, Université d'Utrecht

Un des avantages des EIDH par rapport aux autres approches est qu'elles offrent un cadre rigoureux pour l'analyse des normes juridiques. Toutefois, une approche aussi rigoureuse oblige à recueillir et analyser un plus grand nombre de données, ce qui allonge et complique le processus. Alors que les EIDD sont centrées sur les indicateurs de processus et de résultats, les EIDH tiennent compte aussi des institutions locales et des mécanismes de responsabilité, qui peuvent influencer la négociation et la mise en œuvre des accords. L'expérience de la Cour constitutionnelle du Costa Rica illustre la pertinence potentielle des mécanismes de responsabilité en matière de droits humains dans le contexte de négociations commerciales. En outre, le cadre des droits humains est très étendu puisqu'il englobe les droits civiques, politiques, économiques,



sociaux et culturels, dont beaucoup pourraient être affectés par un accord commercial. L'analyse des droits humains est donc générale au début, puis elle limite les questions et explique pourquoi certains domaines (droits) sont exclus. En revanche, une EIDD examine un ensemble prédéterminé d'indicateurs, dont le choix n'est pas toujours très clair et qui risque d'exclure d'emblée certains impacts sociaux potentiels.

Les EIDH comportent un risque: elles peuvent devenir politisées. Le langage des droits humains est convaincant pour certains et menaçant pour d'autres. En outre, comme elles sont fondées sur des normes claires, les EIDH sont plus susceptibles que d'autres méthodes d'évaluation de rendre certains acteurs responsables. À cet égard, l'ambiguïté et la flexibilité relatives d'une EIDD pourraient laisser une plus grande marge de manœuvre aux gouvernements, entre autres.

Il n'y a pas de réponse catégorique à la question de savoir si les avantages l'emportent sur les risques, car cela dépend de la situation. Les EIDH sont plus susceptibles de produire des résultats tangibles lorsqu'elles sont réalisées dans un environnement caractérisé par une société civile active et ouverte, l'existence d'un système de protection juridique des droits humains et le bon fonctionnement des institutions chargées de protéger ces droits et d'offrir des recours en cas de violation. Ces méthodologies peuvent convenir aux praticiens et aux spécialistes des droits humains, mais elles peuvent aussi être utilisées comme un moyen de pression par les organisations de la société civile et les institutions nationales de défense des droits humains, et les gouvernements pourraient être plus réticents.

2. Questions et observations de l'assistance

Mme Isolda Agazzi (Alliance Sud) a demandé sur quels droits et quelles dispositions commerciales les EIDH devraient être centrées. Est-ce que cela faciliterait les EIDH et les rendrait moins longues? Quelles autres EIDH ont été réalisées à ce jour?

M. Harrison a répondu que plusieurs documents traitent de la méthodologie des EIDH, comme le livre de M. Walker et le site <http://www.humanrightsimpact.org/>. Une autre étude, réalisée par l'Ecumenical Advocacy Alliance (EAA), analyse l'impact de la libéralisation du marché du riz au Ghana, aux Philippines et au Honduras. Cette étude s'appuie à la fois sur une analyse macro économique et sur des études participatives. La méthodologie des EIDH est généralement plus solide

que celle des EIDD car elle se fonde sur un large éventail d'impacts, et non sur un ensemble de questions prédéterminées.

Mme Reid Smith a dit qu'il fallait porter un regard transversal sur les accords commerciaux. En effet, plusieurs chapitres d'un accord peuvent affecter le droit à la santé, comme dans le domaine de l'agriculture où une baisse des tarifs entraîne une diminution des recettes fiscales et une perte de revenu pour les agriculteurs qui sont en concurrence avec les importations. La libéralisation du commerce des produits industriels et des services peut avoir des effets analogues, à l'exemple de la privatisation des services de distribution d'eau qui entraîne une hausse des prix. En général, les gouvernements abordent les négociations par «compartiments», avec des équipes travaillant sur l'agriculture, les DPI, etc. Bien qu'ils soient davantage conscients de la nécessité d'une approche globale, celle-ci fait toujours défaut.

Mme Mary Footer (Université de Nottingham) a demandé si les droits culturels, en particulier les droits liés aux communautés locales et autochtones et aux savoirs traditionnels, étaient pris en compte dans les EIDH.

M. Walker a répondu que les droits culturels étaient l'un des domaines évalués dans les EIDH. Par exemple, ils peuvent être pris en compte en termes de non discrimination ou au titre du droit non contraignant (Déclaration sur les droits des peuples autochtones).

M. Paolo Ghisu (ICTSD) a demandé des exemples de cas dans lesquels les EIDD ont influencé la politique commerciale.

M. Clarke a répondu que suite à plusieurs EIDD, les CE avaient réduit leurs ambitions dans certaines négociations. Par exemple, elles ne demandent plus des dispositions ADPIC plus. Elles ont exclu les services d'intérêt général, comme la santé et l'eau. Par ailleurs, dans les négociations avec le Ghana, celui-ci a demandé des exclusions pour la volaille, suite à une EIDD qui avait révélé des effets négatifs sur la population rurale ghanéenne.

Mme Ann Weston (Institut Nord Sud) s'est demandé si les EIDD utilisaient des données ventilées par sexe quand il y en avait. Si ce n'est pas le cas, les CE aident-elles les pays à obtenir ces données, sans lesquelles il est difficile d'évaluer l'impact en fonction du sexe et d'intégrer cette question dans l'élaboration des politiques en général? Elle a demandé si les résultats

et les impacts des accords commerciaux étaient suivis dans le temps.

M. Clarke a affirmé que, du point de vue juridique, il était obligatoire d'inclure la question de l'égalité des sexes dans les EIDD. Lorsque des données ventilées par sexe sont disponibles, elles sont utilisées. Les CE travaillent avec le BIT sur un programme visant à surveiller l'évolution du marché du travail dans les pays en développement. Les accords de partenariat des CE comportent des mécanismes permettant de suivre les résultats dans le temps, en général avec le pays partenaire. Cependant, certains pays hésitent à inclure dans l'accord un mécanisme de surveillance.

Ayant participé à la négociation de l'accord entre la Thaïlande et les États Unis, M. Sorasak S. Sorakit (OMS) a dit que le processus de négociation des traités du gouvernement thaïlandais prévoyait la consultation des parties prenantes, y compris la société civile et les milieux d'affaires. Dès le début des négociations, les difficultés avaient été sous estimées. C'est pourquoi un mécanisme avait été mis en place pour améliorer le processus. Mais le mécanisme prévu par la nouvelle Constitution thaïlandaise posait plusieurs problèmes, notamment des problèmes aux frontières.

M. Manzoor Ahmad (FAO) a demandé si la politique commerciale des CE tenait vraiment compte des droits humains ou était plutôt dictée par des considérations économiques et politiques, compte tenu, par exemple, du schéma SGP plus des CE et de l'exclusion des produits alimentaires de certaines négociations.

M. Clarke a répondu que le schéma SGP-plus offrait des incitations supplémentaires aux pays qui acceptent et respectent certaines obligations en matière de droits humains. Ce schéma n'est pas inflexible et il est révisé régulièrement. La question de savoir comment les CE utilisent les avantages commerciaux pour améliorer les droits humains pourrait faire l'objet d'un autre débat.

Étant donné l'absence de normes pour la réalisation d'études d'impact par les ONG, Mme Olga Lozano (Research & Opportunities) s'est demandé si les EIDH pouvaient amener les ONG à être plus responsables.

M. Harrison a répondu que l'étude de l'EAA était un bon exemple d'EIDH réalisée par une ONG. Il faudrait cependant que les organismes des Nations Unies fournissent des orientations supplémentaires. Un autre exemple est celui du Conseil canadien pour la coopération internationale, qui a aussi effectué une

série d'études, notamment sur les investissements. Malgré les lacunes méthodologiques, il a encouragé les organisations de la société civile à réaliser des EIDH.

Mme Reid Smith a appelé les Commissions nationales des droits de l'homme à entreprendre, elles aussi, des EIDH.

M. Materneau Chrispin (HCDH) a demandé comment intégrer les arbitrages dans les EIDH. Que se passe-t-il si un pays décide de ne pas conclure un accord au vu des résultats négatifs d'une EIDH et est ensuite contraint de le faire parce que ses partenaires finissent par le signer? Comment équilibrer les impacts négatifs à court terme et les effets positifs à long terme?

D'après M. Harrison, les violations des droits humains résultant d'un accord commercial ne peuvent pas être compensées par des concessions. Les gouvernements doivent réagir lorsque des violations sont commises. Les EIDH font partie d'un processus plus large visant à faire pression sur les gouvernements et les autres acteurs pour qu'ils prennent au sérieux les implications pour les droits humains. Lorsqu'une étude est réalisée ex post, il n'est pas possible de renégocier, mais un changement de politique et des mesures d'atténuation peuvent être demandés. Les études ex post peuvent aussi servir de base à des études ex ante dans d'autres pays, ce qui confère plus de solidité à la méthode.

Mme Reid Smith a précisé que, dans l'idéal, les EIDH sont réalisées ex ante. Mais à ce stade, le contenu de l'accord n'est pas encore connu, à moins que la négociation ne soit basée sur des modèles. Un processus graduel est également possible. Comme indiqué précédemment, de nombreux coûts augmentent avec le temps, tandis que les avantages en termes d'accès aux marchés s'érodent à mesure que d'autres pays signent des ALE avec le même partenaire. Des pays se sont retirés de la négociation d'ALE, mais pas forcément pour des raisons liées aux droits humains, comme dans le cas de l'Union douanière d'Afrique australe, où il y avait des problèmes de DPI et d'accès aux médicaments.

M. Walker a ajouté que les EIDH examinent la responsabilité des gouvernements et des autres acteurs. Elles évaluent aussi les mécanismes de responsabilité en matière de droits humains. Les études d'impact environnemental sont plus appropriées pour répondre aux questions intergénérationnelles.

M. Tom Godwin (Mission du Royaume Uni) a remarqué qu'il était très utile que les spécialistes du commerce



aient l'occasion d'échanger des vues sur les questions relatives aux droits humains. Il a demandé quel était le rapport juridique entre les deux régimes.

M. Harrison a répondu que les organismes de défense des droits humains demandaient la réalisation d'EIDH pour influencer les résultats des accords commerciaux, car ils n'avaient pas le pouvoir de les empêcher. Concernant les questions discutées, le pouvoir appartient en réalité au régime de droit commercial.

M. Kevin Koh (HCDH) a demandé quel était le point de vue de l'OMC sur les droits humains et par quelles voies il s'exprimait. Quel est le lien entre les travaux sur les indicateurs entrepris par le HCDH et la méthodologie des EIDH, et comment éviter la fragmentation?

De l'avis de M. Walker, le lien est évident. Cependant, le cadre des travaux du HCDH sur les indicateurs a été élaboré pour permettre l'établissement de rapports par les organes de traités et il aurait besoin d'être adapté pour l'évaluation des accords commerciaux.

3. Conclusions et voie à suivre

Mme Marceau a conclu que bien qu'il ne soit pas encore clos, le débat sur les liens et la collaboration entre les deux régimes avait beaucoup avancé au cours des dix

dernières années, comme en témoignaient les questions soulevées pendant la séance. Par exemple, dans les négociations sur l'agriculture, Maurice a demandé plus de flexibilité pour s'acquitter de ses obligations en matière de droits humains, alors que d'autres Membres de l'OMC affirment que les subventions à l'agriculture constituent une violation des droits humains car elles peuvent compromettre les moyens de subsistance des agriculteurs des pays en développement. Les droits humains ne sont pas mentionnés explicitement dans les autres domaines d'activité de l'OMC, mais, selon la morale publique, la Déclaration de Singapour, par exemple, prévoit le respect des normes minimales de travail par les Membres de l'OMC, stipulant qu'un avantage comparatif ne peut pas être invoqué pour justifier une violation de ces normes. La législation relative aux droits humains est étroitement liée aux travaux de l'OMC car tous les Membres de l'OMC sont signataires de traités qui les obligent à respecter les droits humains. Malgré les évolutions et les progrès en cours dans la relation entre les droits humains et le commerce, y compris l'utilisation d'approches telles que les EIDH, les parties prenantes ont encore de nombreuses possibilités de contribuer à améliorer la cohésion et la complémentarité entre les deux.

M. Améliorer la transparence des mesures SPS

Mercredi 30 septembre 2009 – 11h15-13h15

Modérateur

M. Scott Andersen – Cabinet Sidley Austin LLP

Intervenants

Mme Marlynn Hopper – Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce

M. Valentin Zahrt – European Centre for International Political Economy

M. Tim Josling – Université de Stanford, Membre de l'IPC

Présentateurs

M. Alex Thiermann – Organisation mondiale de la santé animale (OIE)

M. Pedro de Camargo Neto – Ancien Secrétaire d'État brésilien à la production et au commerce, Membre de l'IPC

Mme Gretchen Stanton – Conseillère principale, Division de l'agriculture et des produits de base, OMC

Débat organisé par

International Food & Agricultural Trade Policy Council (IPC)

Rapport rédigé par

Mme Charlotte Hebebrand et Mme Christine St. Pierre – International Food & Agricultural Trade Policy Council (IPC)



Résumé

Les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) sont nécessaires à la protection de la santé des personnes et des animaux et à la préservation des végétaux, et jouent un rôle important dans la facilitation des échanges internationaux. Cependant, les entreprises et les pays exportateurs se disent préoccupés par l'harmonisation insuffisante et l'absence de notification préalable des nouvelles mesures, et par le manque perçu de transparence dans l'élaboration et l'application de certaines mesures. Cette séance avait pour but d'examiner comment répondre à ces préoccupations.

Les participants se sont demandé comment améliorer la mise en œuvre du système de notification SPS au niveau national. Ils ont présenté une proposition visant à renforcer le suivi des mesures SPS dans le cadre du Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC) de l'OMC; ils ont discuté des efforts faits pour agréger les effets des mesures SPS afin de donner une vue d'ensemble de l'incidence des réglementations nationales sur le commerce; et ils ont examiné les efforts faits pour suivre l'application des normes SPS

convenues au niveau international. Le groupe d'experts était composé de représentants de l'OMC, du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC), d'un organisme international de normalisation et du secteur privé. Les experts sont convenus que l'Accord SPS jouait un rôle essentiel, mais que les Membres de l'OMC pouvaient améliorer leur mise en œuvre de ses dispositions.

Les questions abordées étaient les suivantes:

- **L'amélioration de l'utilisation du système de notification SPS**
- **Le Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC et le traitement des mesures SPS**
- **Les efforts faits pour suivre le respect des normes internationales**
- **Les préoccupations du secteur privé concernant les retards importants et le caractère incomplet des réponses aux demandes d'autorisation d'importation**





1. Exposés des experts

(a) Scott Andersen, Cabinet Sidley Austin LLP

M. Andersen a ouvert la séance en disant que plus de 10 000 mesures SPS avaient été notifiées au Comité SPS depuis l'entrée en vigueur de l'Accord en 1995. L'augmentation du nombre de notifications coïncidait avec la diminution constante des tarifs sur les produits alimentaires et agricoles. Étant donné la tension entre le droit d'appliquer des mesures SPS et la tentation d'en abuser pour satisfaire les intérêts protectionnistes nationaux, M. Andersen a affirmé qu'il était important d'examiner comment l'amélioration de la transparence dans l'élaboration et l'application des normes SPS pouvait entraîner une réduction des obstacles au commerce, en particulier pour les produits alimentaires et agricoles en provenance des pays en développement.

(b) Marlynne Hopper, Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC)

Mme Hopper a parlé de la nécessité d'améliorer le fonctionnement du système de notification SPS dans les pays en développement, afin de créer un cadre opérationnel et efficace pour la gestion et la coordination des travaux sur les mesures SPS au niveau national. Les Membres de l'OMC sont déjà censés satisfaire certaines exigences de transparence au titre de l'Accord SPS et, même en situation d'urgence, ils sont tenus de notifier immédiatement leurs mesures au Comité SPS. Toutefois, dans la pratique, ces notifications ne sont pas toujours présentées de façon satisfaisante et les pays en développement en particulier ne peuvent pas utiliser efficacement le système de notification.

“ Le renforcement des capacités devrait inclure des partenariats plus solides entre les parties prenantes publiques et privées afin de résoudre les problèmes SPS et d'augmenter les flux d'échanges ”

Afin d'aider les pays en développement à traiter les questions relatives aux mesures SPS, le Secrétariat de l'OMC a mis en place un système de mentorat auquel 18 pays participent. Bien que ce système progresse, un engagement de haut niveau est nécessaire de la part des Membres pour surmonter les rivalités institutionnelles au niveau national et le manque d'incitations à notifier. Dans le même temps, le renforcement des capacités

devrait inclure des partenariats plus solides entre les parties prenantes publiques et privées afin de résoudre les problèmes SPS et d'augmenter les flux d'échanges.

(c) Valentin Zahrnt, European Centre for International Political Economy (ECIPE)

Dans son exposé, M. Zahrnt a expliqué que le Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC devrait décrire de façon plus systématique et détaillée comment un pays élabore ses mesures et ses règlements SPS. Grâce à l'examen des politiques commerciales, l'OMC pouvait dire quelles mesures SPS étaient le plus souvent critiquées par les partenaires commerciaux. L'amélioration de la transparence grâce à cet examen réduirait la dépendance à l'égard du processus de règlement des différends de l'OMC pour résoudre les problèmes SPS.

Or, pour pouvoir fournir ces informations, le MEPC devrait être transformé en une structure plus mécanisée, et il faudrait régler un certain nombre de questions. La question principale est de savoir si les Membres accepteraient de confier cette tâche au Secrétariat de l'OMC et seraient d'accord pour améliorer la qualité de leurs notifications. Toutes les mesures, et pas seulement celles qui vont au delà des normes internationales, devraient être notifiées pour que l'on dispose d'informations complètes. En outre, pour être utiles, ces informations devraient être accessibles au secteur privé.

(d) Tim Josling, Université de Stanford, Membre de l'IPC

M. Josling a parlé des efforts faits pour établir des bases de données complètes sur les mesures SPS et pour mesurer l'incidence globale des normes SPS sur l'accès aux marchés. La base de données TRAINS (TRade Analysis and INformation System, Système d'analyse et d'information commerciales) de la CNUCED repose sur les notifications SPS présentées à l'OMC, mais elle n'est pas actualisée. M. Josling a aussi parlé d'une initiative émanant du Groupe de personnalités éminentes de la CNUCED, qui a proposé de créer une équipe d'appui multi-organisations pour coordonner et promouvoir la collecte de données sur les mesures commerciales non tarifaires et d'établir une nouvelle base de données sur la réglementation des États Unis relative à l'importation de fruits et légumes frais, contenant des informations détaillées tirées des manuels de l'APHIS tels qu'ils sont appliqués sur le terrain. Par une simple classification des types de mesures (restrictions relatives à l'origine, traitements, restrictions relatives à la destination, prédédouanement et approches systémiques), les

analystes ont pu établir un lien entre les régimes SPS et les incidences sur le commerce. Les deux autres initiatives mentionnées étaient: une étude sur l'impact des mesures non tarifaires financée par la Commission européenne, qui est en train de mettre en place une série de groupes de travail sur les fondements méthodologiques et analytiques d'une base de données SPS, avec une série d'études de cas; et une initiative prise par l'ICTSD à Genève pour examiner la possibilité de concevoir un indicateur global de l'accès aux marchés qui combinerait les tarifs, les subventions et d'autres instruments du marché avec le coût de mise en conformité avec la réglementation de l'importateur.

M. Josling a appelé à la responsabilité institutionnelle et a demandé la mise à disposition de ressources suffisantes pour développer ces efforts, notant que les bases de données en cours d'élaboration pouvaient constituer des ressources importantes pour les pays en développement. Il a insisté sur le fait que les normes SPS étaient généralement spécifiques et bilatérales, ce qui complique leur organisation en une base de données globale, facile à utiliser. En outre, toutes les mesures SPS ne peuvent pas être désignées par des lignes tarifaires d'où la nécessité de créer des catégories pour décrire ces mesures. Il serait utile aussi que les bases de données indiquent dans quelle mesure les mesures d'un pays sont utilisées par d'autres pays. M. Josling a fait remarquer que les problèmes de classification des normes SPS rappelaient, d'une certaine manière, ceux des années 1980, lorsque les renseignements sur l'ensemble des politiques de soutien à l'agriculture des pays développés étaient descriptifs, incomplets et opaques. Sur l'initiative de l'OCDE et du Service de recherche économique du Ministère de l'agriculture des États Unis (sur la base de travaux antérieurs de la FAO), le processus de catégorisation et d'agrégation des politiques a été lancé. Aujourd'hui, 25 ans plus tard, on dispose de renseignements quantitatifs comparables sur les programmes de soutien à l'agriculture. Ce type de quantification est régulièrement utilisé dans les modèles pour estimer les incidences économiques et commerciales du soutien interne. Même si les règlements SPS sont, à certains égards, plus difficiles à gérer de cette façon, la mise en place d'une base de données cohérente et globale pour ces obstacles potentiels au commerce est nécessaire.

(e) Pedro de Camargo Neto, Ancien Secrétaire d'État brésilien à la production et au commerce, Membre de l'IPC

M. de Camargo Neto a souligné la nécessité d'une plus grande transparence en évoquant la lenteur des réponses aux demandes d'autorisation d'importation

de porc en provenance d'une région du Brésil déclarée exempte de fièvre aphteuse par l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE), et le recours, par les partenaires commerciaux, à la science «politique» plutôt qu'à la science de la santé animale. M. de Camargo Neto a souligné qu'il fallait des lignes directrices exigeant des réponses rapides et complètes aux demandes formelles d'autorisation d'importation. Il a fait remarquer que le potentiel d'amélioration de l'accès aux marchés était plus grand dans le domaine SPS que dans les négociations du Cycle de Doha.

Les gouvernements exportateurs doivent être en mesure de fournir des preuves de la sécurité de leurs produits et, pour ce qui est des questions de santé animale, ils doivent avoir une autorité vétérinaire forte. Mais, dans le même temps, les exportateurs font souvent face à des délais importants pour obtenir des autorisations, même lorsqu'ils satisfont à toutes les prescriptions à l'importation. Dans le cas du Brésil, le gouvernement a répondu à toutes les demandes des importateurs, rencontrant à maintes reprises les responsables et, pourtant, une autorisation n'a toujours pas été accordée pour les produits à base de viande de porc. Cet exemple met en lumière le rôle que pourrait jouer l'OMC pour aider les importateurs à reconnaître plus rapidement la conformité des exportateurs.

(f) Alex Thiermann, Président de la Commission du Code sanitaire pour les animaux terrestres, Organisation mondiale de la santé animale (OIE)

M. Thiermann a parlé des efforts déployés par l'OIE pour encourager les pays à améliorer l'application des normes zoosanitaires. Il a mentionné un outil disponible sur le site Web de l'OIE qui permet d'évaluer les services vétérinaires au niveau national, sur la base de 140 domaines de compétence. S'agissant de la santé animale, il ne suffit pas que l'OIE reconnaisse qu'un pays ou une région est exempt(e) de maladies; il faut aussi que le pays exportateur se rende crédible auprès du pays importateur et gagne sa confiance. La communication entre les pays sur les questions SPS est primordiale et l'OIE s'efforce de promouvoir le dialogue interne et externe, en dehors des temps de crise.

M. Thiermann a fait une distinction entre les pays qui ne savent pas comment se conformer aux lignes directrices de l'OIE, ceux qui savent mais ne peuvent pas le faire faute de moyens et ceux qui peuvent s'y conformer mais décident de ne pas le faire. Une meilleure information et un renforcement des capacités peuvent aider les deux premières catégories de pays, mais pas la troisième. L'OIE défend fermement l'idée d'avoir une



base scientifique solide pour les mesures SPS, mais elle n'a pas de mandat pour faire respecter ses lignes directrices. Certes, l'OIE réagit aux violations les plus flagrantes des normes internationales, mais elle manque de moyens pour les faire respecter.

(g) Gretchen Stanton, Conseillère principale, Division de l'agriculture et des produits de base, OMC

Mme Stanton a indiqué que le système de notification pouvait être amélioré, en particulier par la présentation de notifications plus détaillées par les Membres de l'OMC, mais ceux-ci n'ont pas forcément envie de fournir plus de détails. Mme Stanton a dit qu'il fallait que les renseignements contenus dans les notifications soient gérés et communiqués de façon appropriée; actuellement, de nombreux pays en développement ne parviennent pas à gérer le volume d'informations qu'ils reçoivent concernant les normes SPS.

Elle a évoqué un certain nombre de questions auxquelles les notifications devraient répondre, notamment celle de savoir pourquoi la norme existe et en quoi elle est compatible avec les normes internationales. Des travaux supplémentaires sont nécessaires pour évaluer le prix des normes et les mettre en relation plus directe avec le commerce. L'OMC a un rôle à jouer en identifiant les problèmes liés aux mesures SPS et en aidant ceux qui les connaissent, mais n'ont pas les moyens d'y remédier.

2. Questions et observations de l'assistance

Un participant a soulevé la question des normes privées; il s'est enquis des efforts entrepris pour compléter la compilation des normes gouvernementales par des renseignements analogues sur les normes privées. Les experts ont répondu que les normes du secteur privé sont plus complexes car elles sont souvent axées sur la qualité plutôt que sur la sécurité alimentaire, la santé animale ou la préservation des végétaux. On ne sait pas clairement dans quelle mesure les règles (SPS et OTC) de l'OMC s'appliquent aux normes privées et il est peu probable que ce flou juridique soit dissipé. Aujourd'hui, des consortiums privés s'efforcent de compiler, et même d'harmoniser, les normes privées, mais ils ne sont qu'au début de leurs efforts.

La discussion a également fait ressortir l'absence de stratégie coordonnée dans certains pays concernant les mesures SPS. Le pays peut avoir des représentants auprès du CODEX, de l'OIE et de l'OMC, mais ceux-ci ne communiquent pas entre eux et ne travaillent pas ensemble efficacement.

Une troisième question posée était celle de savoir comment faire appliquer l'Accord SPS de manière significative. Étant donné que l'OIE et les autres organismes internationaux à activité normative n'ont pas le pouvoir de faire appliquer la législation, le processus d'autorisation des importations peut durer plusieurs années. Actuellement, le seul recours possible pour un pays exportateur est de porter l'affaire devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC, mais cela demande beaucoup de temps et de ressources. En outre, les différends relatifs aux questions SPS ne sont pas toujours clarifiés de façon simple, car ils soulèvent des questions plus complexes du point de vue technique et scientifique que les différends commerciaux relatifs aux tarifs douaniers ou au soutien interne.

3. Conclusions et voie à suivre

La séance s'est terminée par une série de recommandations sur les moyens d'améliorer la transparence:

La mise en œuvre du système de notification SPS doit être améliorée au niveau national, en particulier dans les pays en développement. Les Membres de l'OMC devraient être encouragés à fournir des renseignements plus détaillés dans leurs notifications.

Les pays importateurs devraient toujours avoir le droit de refuser une demande d'autorisation d'importation si ce refus est scientifiquement justifié, mais ils doivent répondre plus rapidement et de façon plus détaillée à ces demandes. Le Comité SPS pourrait élaborer des lignes directrices énonçant clairement ces exigences.

Des efforts accrus pour fournir un aperçu global amélioré des processus réglementaires nationaux et des mesures SPS aideraient les praticiens du commerce. Il faut expliquer plus clairement les raisons du non respect des normes internationales.

Il faut poursuivre les efforts entrepris pour déterminer l'incidence des mesures SPS sur le commerce pour que les informations fragmentaires dont on dispose puissent être regroupées en une base de données détaillée qui pourrait aussi être utilisée pour suivre les progrès en matière d'accès aux marchés et attirer l'attention sur les problèmes restants.

Les publications de l'IPC sur les normes alimentaires peuvent être consultées à l'adresse suivante: http://www.agritrade.org/policy/food_technology.html

N. Les normes environnementales privées: possibilités et défis

Mercredi 30 septembre 2009 – 16 h 30-18 h 30

Modérateur

M. John Tucker – Président Directeur général, Standards Australia

Introduction

Mme Ludvine Tamiotti – Conseiller, Division du commerce et de l'environnement, OMC

Intervenants

Mme Evah Adega Oduor – Bureau des normes du Kenya

Mme Agni Kalfagianni – Université de Stuttgart

M. Simon Bolwig – Laboratoire national de Risø pour les énergies durables

Débat organisé par

OMC – Division du commerce et de l'environnement

Rapport rédigé par

OMC – Division du commerce et de l'environnement



Résumé

La prolifération non coordonnée des normes environnementales privées observée récemment pose des problèmes particuliers liés au commerce pour la conception d'une gouvernance mondiale dans le domaine de l'environnement. Les participants ont examiné les possibilités que peuvent offrir les normes environnementales en matière d'accès aux marchés, en particulier pour les petits producteurs des pays en développement, et les difficultés que soulève leur application: diversité et prolifération des normes, critères, multiplication des normes obligatoires de facto, coûts des normes, notamment coût de l'évaluation de la

conformité et de l'étiquetage. Il a été question aussi de l'impact environnemental potentiel et de l'efficacité des normes environnementales privées sur les marchés nationaux et mondiaux. Des exemples concrets de ces normes ont été examinés, notamment les systèmes d'indication de l'empreinte carbone des produits, l'étiquetage des émissions, les bonnes pratiques agricoles, les bonnes pratiques de gestion et les normes d'efficacité énergétique. Les participants ont fait des suggestions concernant la nécessité d'harmoniser les normes et les méthodes et de réexaminer le rôle des gouvernements et des organisations internationales dans ce domaine.





1. Exposés des experts

À titre d'introduction, le modérateur, M. Tucker (Standards Australia), a brièvement évoqué la difficulté de distinguer les différents types de normes et a fourni quelques éléments de définition essentiels. Alors que les organismes gouvernementaux adoptaient traditionnellement des prescriptions réglementaires, la législation pourrait faire référence aux normes facultatives non gouvernementales, qui deviendraient ainsi obligatoires de facto. Il faudrait cependant faire quelques distinctions générales entre les normes privées, également appelées normes «fondées sur un consensus», et les normes obligatoires, ou règlements techniques (selon la terminologie employée dans l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, OTC). D'une part, les normes privées étaient des normes commerciales visant à différencier les produits par la certification. Elles étaient souvent fondées sur un large consensus multipartite et pouvaient être de nature internationale, régionale ou nationale. D'autre part, les normes obligatoires, ou règlements techniques selon la terminologie OTC, étaient définies par des institutions publiques et il était obligatoire de s'y conformer.

(a) Evah Adega Oduor, Bureau des normes du Kenya

D'après Mme Oduor, le respect des normes environnementales privées, élaborées par des organismes privés, pourrait créer des possibilités commerciales, car cela aiderait les petits producteurs à exporter leurs produits. Cependant, la prolifération des normes, en particulier lorsqu'elles étaient établies sans consultations appropriées, augmentait les coûts pour les petits fournisseurs, qui étaient souvent obligés d'effectuer une évaluation de la conformité pour chaque norme. La répétition des procédures d'évaluation de la conformité était coûteuse et prenait du temps. Par ailleurs, les normes privées pouvaient entrer en conflit avec les normes fixées par les gouvernements. Elles pouvaient même être obligatoires de facto, les fournisseurs pouvant être exclus du marché s'ils ne s'y conformaient pas.

Trois évolutions récentes pouvaient être mentionnées dans l'élaboration des normes privées, en particulier dans le secteur alimentaire. Premièrement, le suivi des caractéristiques des produits et des procédés était assuré de plus en plus au moyen de systèmes de gestion facultatifs. Deuxièmement, le nombre de groupements d'entreprises fixant des normes collectives privées facultatives avait augmenté. Et, troisièmement,

les normes privées étaient de plus en plus utilisées dans les pratiques interentreprises au niveau mondial. Mme Oduor a donné plusieurs raisons pour expliquer la prolifération récente des normes privées facultatives: les préoccupations croissantes en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires et les problèmes de confiance dans les organismes de réglementation qui leur sont liés; les prescriptions juridiques faisant obligation aux entreprises de faire preuve d'une «diligence raisonnable»; l'attention croissante portée à la responsabilité sociale des entreprises; la mondialisation des chaînes d'approvisionnement et la tendance à l'intégration verticale; l'expansion des supermarchés aux niveaux national et international; et l'expansion mondiale des entreprises de restauration.

Mme Oduor a expliqué qu'au Kenya, il y avait environ 25 normes privées facultatives ayant un fondement environnemental ou social. Les normes environnementales privées permettaient de différencier les produits autrement que par la qualité. Certaines normes pouvaient entraîner un surprix, par exemple certaines normes éthiques privées. D'autres augmentaient seulement le coût de mise en conformité pour les petits producteurs sans entraîner un surprix.

Elle a souligné que les pays africains en général étaient confrontés à de nombreux défis dans le domaine des normes privées facultatives, notamment en raison de leur prolifération, de la non-inclusion des petits agriculteurs, de la confusion entre les normes privées et les normes publiques, et des coûts élevés. Les procédures d'évaluation de la conformité entraînaient des coûts supplémentaires. Premièrement, les exportateurs devaient supporter les coûts occasionnés par la répétition des procédures d'essai et de certification sur leurs différents marchés. Deuxièmement, même si les pays employaient des normes harmonisées au niveau international, ou acceptaient comme équivalentes les normes d'un autre pays, bien souvent ils n'acceptaient pas les résultats de l'évaluation de la conformité effectuée dans le pays exportateur. Elle a suggéré que les pays exportateurs aient leur propre procédure de certification reconnue par les pays importateurs afin d'éviter des coûts de mise en conformité supplémentaires.

Mme Oduor a noté que les normes privées étaient de plus en plus une condition d'entrée sur les marchés nationaux et internationaux. Dans certains cas, les petits producteurs pouvaient être exclus d'un marché ou privés d'un surprix s'ils ne respectaient pas certaines normes privées. On craignait que ces normes aient un effet négatif sur l'équité et sur les moyens de

subsistance si elles n'étaient pas conçues de manière à tenir compte des vues et des préoccupations des petits producteurs. Les coûts d'investissement élevés, y compris dans les machines et les bâtiments, les coûts d'audit et de certification, et les compétences en matière de comptabilité et de gestion pouvaient constituer un réel défi pour les petits producteurs, mais ces coûts pourraient être réduits grâce à l'assistance des transformateurs et des détaillants en aval, ou grâce à la formation et au transfert de technologie assurés par les pouvoirs publics.

Le fait de surmonter les problèmes liés à l'application des normes environnementales privées pourrait entraîner de nombreux avantages, notamment de meilleures conditions de travail et une plus grande sécurité sanitaire des produits alimentaires au niveau national. Les accords de reconnaissance de l'évaluation de la conformité et l'harmonisation des normes facultatives sur la base de plates formes communes, comme GlobalGap, offriraient aussi des possibilités. L'accès aux marchés pourrait être amélioré et les producteurs qui respectent certaines normes privées (telles que Fairtrade, Ethical Trading Initiative, Max Havelaar, Rainforest Alliance, etc.) pourraient bénéficier d'un surprix. Mais à mesure que l'on avance, il faut garder à l'esprit une question cruciale: comment élaborer des normes qui répondent au besoin des grands réseaux de distribution tout en soutenant les petits producteurs?

(b) Simon Bolwig, Laboratoire national de Risø pour les énergies durables

L'exposé de M. Bolwig a porté sur les normes privées liées au climat, et en particulier sur les systèmes d'indication de l'empreinte carbone. Celle-ci consistait à placer sur un produit une étiquette indiquant la quantité totale de gaz à effet de serre émise pendant le cycle de vie du produit. L'analyse du cycle de vie était un moyen d'impliquer tous les acteurs de la chaîne de valeur. Ces étiquettes étaient jugées utiles car elles aidaient à privilégier les efforts de réduction des gaz à effet de serre tout au long de la chaîne d'approvisionnement, à comparer l'empreinte de produits similaires fournis par différentes chaînes d'approvisionnement (par exemple dans différents pays d'origine) et à comparer l'empreinte de produits similaires ayant des caractéristiques différentes (par exemple les canettes de Coca Cola et les bouteilles de Coca Cola), et elles témoignaient de l'engagement d'une entreprise dans la lutte contre le changement climatique.

S'agissant des systèmes et des normes privés, il existait environ 15 systèmes d'empreinte carbone privés déjà opérationnels dans le monde et plus de 3 000 produits étiquetés, principalement par la Carbon Labelling Company (société d'étiquetage carbone) (Royaume Uni), détenue par le Carbon Trust. Jusqu'à présent, l'impact sur les exportations des pays en développement était faible en raison de la petite échelle de ces systèmes. Mais leur prolifération suscitait des inquiétudes car il n'y avait pas de méthode de calcul de l'empreinte carbone d'un produit qui soit universellement acceptée et la divulgation par les entreprises privées était limitée. Les critères variaient souvent selon les systèmes et parfois, les règles de calcul de l'empreinte carbone d'un produit défavorisaient les pays en développement qui utilisaient des méthodes à moins forte intensité de capital. Cependant, il y avait peu de preuves de l'existence d'un biais contre les producteurs éloignés.

M. Bolwig a noté que la diffusion de l'étiquetage carbone des produits poserait de nombreux problèmes aux pays en développement, notamment en raison du coût élevé d'une analyse du cycle de vie, du fait que les bases de données d'analyse de cycle de vie existantes n'avaient pas de rapport avec la situation des pays en développement, et du fait que ces pays avaient peu d'influence sur l'élaboration des normes.

Un autre exemple de normes relatives au carbone était les normes relatives aux émissions dues aux transports, établies par des organismes privés fixant des normes pour les produits biologiques. Ces organismes abordaient la question différemment. Par exemple, depuis les années 1970, Bio Suisse (Suisse) imposait une interdiction informelle de certifier les produits biologiques importés par voie aérienne. Cette interdiction a été formalisée en 1999 (avec des dispositions spéciales pour les épices). Soil Association (Royaume Uni) avait proposé de restreindre ou d'interdire le transport aérien des produits biologiques, mais cette proposition a été abandonnée à la suite de consultations (le Kenya, en particulier, ayant exprimé des craintes). Dans l'analyse de ce problème, les travaux scientifiques sur les effets des transports sur le climat par rapport aux autres sources d'émissions n'avaient pas été pris en compte, ou l'avaient été de manière très sélective.

La certification biologique présentait un intérêt pour les agriculteurs et les exportateurs car elle permettait de bénéficier d'un surprix, d'accéder à un marché en pleine expansion, de garantir les revenus et les marges pendant les périodes de prix bas, de diversifier les produits, d'améliorer l'image (responsabilité sociale



d'entreprise) et d'obtenir des avis techniques et d'autres ressources. La certification dans le cadre d'un système d'agriculture biologique sous contrat procurait des avantages supplémentaires car elle était moins coûteuse (certification de groupe), elle assurait une plus grande sécurité de l'offre pour les exportateurs et de la demande pour les agriculteurs, et elle facilitait l'accès à la formation et aux intrants.

Des recherches récentes sur l'impact sur les revenus des pratiques biologiques et des systèmes d'agriculture biologique sous contrat ont mis en évidence l'utilité de ces normes. En prenant trois exemples d'agriculture sous contrat dans lesquels la participation était élevée (24 à 73 pour cent des produits étant vendus dans le cadre de ces systèmes), M. Bolwig a montré que la participation entraînait une augmentation de 46 à 75 pour cent des revenus nets provenant des cultures biologiques. En outre, les agriculteurs ayant simplement adopté des pratiques biologiques (dans le cadre du système ou non) avaient vu leurs revenus augmenter de 0 à 30 pour cent. L'agriculture biologique certifiée profitait aux agriculteurs et aux exportateurs grâce à des incitations tangibles et transparentes. Mais le potentiel de ces systèmes n'était pas pleinement exploité, loin de là. Le soutien des donateurs à la certification et à la formation pourrait réduire les risques du «passage à l'agriculture biologique» perçus par les exportateurs.

(c) Agni Kalfagianni – Université de Stuttgart

Au début de son exposé, Mme Kalfagianni a souligné que l'industrie alimentaire mondiale était aujourd'hui confrontée à une multitude de défis, tels que l'insécurité alimentaire, le changement climatique, la pollution, les pénuries d'eau, les changements d'alimentation nécessitant beaucoup de ressources, la concurrence accrue dans l'utilisation des ressources naturelles et les préoccupations environnementales concernant l'agriculture. Par ailleurs, le secteur alimentaire lui-même avait un impact négatif sur l'environnement, contribuant pour 30 pour cent aux émissions de gaz à effet de serre de l'UE.

En même temps, les capacités et les fonctions dans la gouvernance mondiale du secteur agroalimentaire avaient changé. En raison de l'expansion considérable des distributeurs alimentaires, et du fait que les pouvoirs publics étaient passés du contrôle à la supervision, les grands distributeurs étaient aujourd'hui en mesure d'élaborer et d'appliquer des normes alimentaires et des systèmes de certification privés, qui avaient un

caractère obligatoire de facto pour tous les autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement. Cela suscitait des inquiétudes démocratiques concernant la prise en compte de l'environnement par les normes de détail et les conséquences de ces normes pour la durabilité environnementale et sociale du système alimentaire.

Les détaillants étaient poussés à améliorer leur performance environnementale et pour cela, ils appliquaient des normes par le biais de systèmes de pratiques agricoles, tels que les bonnes pratiques agricoles (par exemple le programme Nature's Choice de Tesco, les produits Engagement Qualité Carrefour et GlobalGap). Le programme Nature's Choice de Tesco était un programme de gestion intégrée établissant un vaste ensemble de normes, concernant notamment l'utilisation rationnelle des produits phytosanitaires, engrais et fumiers, la consommation d'énergie et le recyclage. Les produits Engagement Qualité Carrefour étaient le fruit d'une approche intégrée de l'agriculture, incluant l'utilisation prudente de l'eau, la lutte intégrée contre les parasites, le respect du bien-être des animaux, l'absence de traitements chimiques après la récolte et l'absence d'OGM dans l'alimentation des animaux et la production végétale. De même, au niveau international, GlobalGap était la seule norme privée incluant des considérations environnementales, comme la protection des espèces sauvages et l'efficacité énergétique.

En outre, Mme Kalfagianni a noté que de nombreuses chaînes de supermarchés vendaient des produits biologiques et que les normes de l'agriculture biologique étaient en fait plus rigoureuses. Elles incluaient diverses considérations environnementales, telles que l'interdiction des pesticides classiques, des engrais chimiques, des OGM, du rayonnement ionisant, des additifs alimentaires, des antibiotiques et des hormones de croissance pour animaux. Certaines normes de détail concernaient les procédés de fabrication et l'emballage (programmes de recyclage) qui faisaient partie des bonnes pratiques de fabrication. Par ailleurs, de nombreux supermarchés étaient soumis aux normes ISO 14000, mais certains analystes estimaient que ces normes étaient trop basses et avaient des objectifs limités. Plusieurs grands distributeurs, comme Walmart, Carrefour et l'association européenne EuroCommerce avec la Table ronde européenne de la distribution, prenaient également des initiatives en matière d'efficacité énergétique.

Cependant, les normes privées facultatives étaient source de préoccupation: les projets de bonnes pratiques agricoles étaient souvent à petite échelle

et avaient donc un impact limité; l'établissement de rapports facultatifs (dans la plupart des cas) n'incitait pas les pollueurs à adopter des pratiques plus respectueuses de l'environnement; certaines questions environnementales cruciales, comme les effets externes sur l'environnement ou le coût environnemental de la réimplantation des magasins (par exemple à la périphérie des villes), n'étaient pas prises en compte par les normes de détail; les conséquences de la modification de l'environnement sur la santé humaine; et l'audit environnemental des opérations de détail était incomplet à ce jour. La question restait de savoir si les normes environnementales relatives au commerce de détail étaient suffisamment élevées et vastes pour que les avantages pour l'environnement soient jugés significatifs.

Enfin, Mme Kalfagianni a fait remarquer que l'adoption de normes privées avait des retombées sociales, particulièrement dans les pays en développement, excluant les petits agriculteurs du marché au profit des grandes entreprises agro industrielles et de transformation, en raison des coûts élevés de mise en conformité. Les catégories vulnérables de la population, notamment les pauvres, les paysans sans terres et les ménages monoparentaux, étaient souvent les plus durement touchées. La durabilité du système alimentaire mondial était un problème complexe qui englobait tous ces éléments. L'adoption de normes rigoureuses était nécessaire et les initiatives privées continueraient de jouer un rôle primordial. Il fallait cependant que les États et les organisations intergouvernementales assument de nouveau leurs responsabilités dans la gouvernance mondiale du secteur alimentaire et créent des cadres réglementaires publics appropriés afin d'encourager le passage à un système alimentaire durable du point de vue social et environnemental.

2. Questions et observations de l'assistance

Plusieurs questions spécifiques ont été posées. Tout d'abord, il a été demandé à Mme Oduor si des régimes plus libéraux concernant la circulation des personnes, ou l'augmentation du nombre d'organismes nationaux de certification habilités à évaluer la conformité, auraient un impact sur les coûts élevés de la certification. Elle a répondu qu'il y avait déjà, au Kenya, des personnes formées à la certification et que le problème était que la certification n'était pas reconnue comme équivalente à celle qui était effectuée par une personne du pays importateur. La capacité et la reconnaissance

constituaient les principaux problèmes pour les exportateurs kényans.

Un membre de l'assistance a fait observer que le gouvernement kényan devrait peut être adopter une politique en faveur des bonnes pratiques agricoles comportant des mesures de soutien au niveau national pour améliorer la qualité des produits; cela permettrait aux producteurs de se conformer aux normes plus facilement. Il a également été indiqué que des discussions étaient en cours pour créer un forum des Nations Unies sur les normes de durabilité qui aborderait de façon plus systématique les défis que les petits producteurs doivent relever. Il a été noté que l'analyse comparative était un bon moyen d'éviter la répétition des audits pour le même produit.

Il a été demandé à M. Bolwig de fournir plus de détails sur les systèmes d'étiquetage qui comportaient un biais défavorable aux pays en développement. Il a répondu que l'exclusion du transport des travailleurs (se rendre au travail en voiture, par exemple) créerait un biais défavorable aux pays en développement. Cependant, la documentation concernant les systèmes privés n'était souvent pas assez détaillée pour apporter des réponses précises à ce sujet.

À la question de savoir si un organisme international de normalisation était nécessaire pour garantir une plus grande responsabilité intergouvernementale, Mme Kalfagianni a répondu que la limite des institutions privées par rapport aux institutions publiques était leur manque de responsabilité. Toutefois, elle a suggéré qu'aucun nouvel organisme public n'était nécessaire; il fallait plutôt renforcer les organismes existants.

La dernière question posée à tous les experts portait sur le point de savoir comment les disciplines existantes de l'OMC (non discrimination, nécessité, transparence, utilisation des normes internationales) pouvaient aider à résoudre les problèmes posés par les normes privées. Mme Oduor a répondu que, du point de vue d'un pays en développement, les normes privées constituaient un obstacle au commerce en raison de leur ambiguïté et des différences entre les marchés d'importation. Ce flou devait être dissipé et une approche harmonisée était nécessaire, peut être par l'intermédiaire de l'ISO. En outre, il fallait créer un forum pour les nouvelles normes, au sein duquel tout le monde pouvait soulever des questions et participer au processus. M. Bolwig a fait remarquer que la certification devrait se faire au niveau local afin de réduire les coûts. Il a ajouté qu'il fallait faire pression dans les pays où les normes étaient élaborées



et qu'une coopération entre les pays serait très utile à cet égard. Enfin, Mme Kalfagianni a noté que les questions environnementales allaient prendre de l'importance dans les chaînes d'approvisionnement alimentaire. Le défi consistait à permettre aux petits agriculteurs (dans les pays développés et en développement) d'appliquer les normes. Cela pourrait être fait par des acteurs publics et privés qui offraient des exemples de réussite, tels que GlobalGap et le Marine Stewardship Council. De plus, même si la prolifération était un problème, elle était d'avis qu'une norme unique et universelle n'était pas la solution, car cela ne ferait qu'accroître le pouvoir des grandes entreprises. La solution résidait plutôt dans un processus d'harmonisation inclusif, transparent et responsable.

3. Conclusions et voie à suivre

La séance a mis en lumière le fait que les normes environnementales privées étaient une réalité et qu'il fallait saisir les occasions qu'elles offraient. Leur

évolution future devait cependant tenir compte des préoccupations et des défis évoqués par les experts. Le dialogue à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement, l'analyse comparative, l'innovation et l'harmonisation de la vérification et des méthodes n'étaient que quelques uns des domaines dans lesquels des progrès pouvaient être faits.

En outre, les experts ont fait remarquer que les normes environnementales privées pouvaient avoir des impacts sociaux à la fois positifs (amélioration de la qualité des produits alimentaires et des conditions de travail) et négatifs (notamment sur les ménages pauvres). Étant donné la complexité de ces normes, il a été généralement reconnu que toutes les parties concernées, y compris les États, les organisations intergouvernementales et les organismes de normalisation, devaient repenser leurs rôles respectifs. Le dialogue, la communication et la collaboration aideraient à résoudre les différents problèmes abordés au cours de cette séance.



WTO OMC



III. Sous thème II: Le rôle de l'OMC et des négociations du Cycle de Doha face à la crise financière actuelle

O. Le commerce international des services: engagements pris dans le cadre de l'OMC et règles de l'AGCS dans le contexte de la crise économique et financière actuelle

Lundi 28 septembre 2009 – 16h15-18h15

Modérateur

M. l'Ambassadeur Sergio Marchi – Associé principal, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)

Intervenants

Mme Maria Ruiz – Département des importations, Groupe Inditex

M. Frank Almeida de Souza – Premier Secrétaire, Mission permanente du Brésil auprès de l'OMC

M. Thierry Coulet – Professeur d'économie, Université de Lyon, France

M. Alejandro Jara – Directeur général adjoint de l'OMC

Débat organisé par

Foreign Trade Association (FTA)

European Services Forum (ESF)

Rapport rédigé par

Mme Flavia Bernardini – Conseillère pour la politique commerciale, Foreign Trade Association (FTA)

M. Pascal Kerneis – Secrétaire général, European Services Forum (ESF)



Résumé

Les services contribuent pour plus de 50 pour cent au PIB dans plus de 85 des pays Membres de l'OMC, et ils représentent plus de 20 pour cent des exportations mondiales. La libéralisation du commerce des services favorise le développement, crée des possibilités d'exportation et attire les investissements étrangers. Avec la crise économique et financière actuelle et les tensions protectionnistes qu'elle suscite, il faut assurer l'engagement des Membres de l'OMC en faveur de la libéralisation des échanges.

La séance a porté sur les points suivants:

Le rôle de l'OMC dans la crise financière actuelle: stimuler la libéralisation des échanges fait assurément partie de la solution. La lutte contre le protectionnisme, la mise en œuvre des engagements inscrits dans les listes et la réduction des obstacles au commerce des services devraient être les priorités des Membres de l'OMC. Il faut souligner davantage l'importance accrue du Cycle de Doha dans la récession économique actuelle. Les entreprises de services ont besoin que les négociations progressent le plus rapidement possible.

• Les services et la crise financière et économique: le secteur des services a été particulièrement résilient

pendant la crise. Quelles conséquences cela aura-t-il pour les négociations sur les services?

• Services et développement: quel est l'intérêt des pays en développement dans les négociations sur les services? Quel est le niveau d'engagement approprié pour ces pays? Quelles sont les possibilités?

• Les entreprises de services attachent une grande importance aux engagements pris à l'OMC et aux règles de l'AGCS dans la crise économique actuelle. Les règles de l'OMC leur assurent la sécurité juridique nécessaire pour leurs investissements, ce qui est essentiel pour la viabilité de leurs activités.

• Les possibilités pour les entreprises de services d'utiliser les engagements contractés à l'OMC sont un moyen de protéger leurs investissements et de renforcer leur compétitivité.

• Comment les entreprises privées établies dans les pays développés et dans les pays en développement peuvent-elles contribuer efficacement à l'avancement des négociations?

• Quelle est la voie à suivre pour les négociations sur les services?

1. Exposés des experts

(a) Maria Ruiz, Tempe, Inditex Group

Inditex est un groupe de premier plan dans le monde de la mode, avec de nombreuses marques. Originaire d'Espagne, le groupe est aujourd'hui présent dans 73 pays. Ses marques sont notamment Zara, Massimo Dutti, Stradivarius et Uterque. L'expansion rapide du groupe est attribuée non seulement à sa flexibilité et à son approche innovante, mais aussi à ses normes éthiques. La logistique est très importante pour opérer dans autant de pays différents avec huit chaînes de distribution, une pour chaque marque du groupe. Tous les magasins Inditex du monde reçoivent chaque semaine de nouveaux produits.

Pour le bon déroulement de ces activités, l'entreprise a besoin de recourir à des services de fourniture transfrontières (mode 1), d'établir des filiales et des succursales dans de nombreux pays (mode 3) et d'assurer la mobilité de ses employés et de ses consultants externes (mode 4). Elle doit en outre bien connaître les politiques commerciales, notamment les procédures douanières et les instruments de défense commerciale de chacun des pays dans lesquels elle opère. La diversité des cadres juridiques et administratifs est l'une des plus grandes difficultés qu'Inditex rencontre au quotidien. Le manque de transparence, la corruption, la bureaucratie et la diversité des procédures sont autant d'obstacles au commerce.

Il ne fait aucun doute que les progrès et les efforts accomplis dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce ont donné à Inditex la possibilité d'opérer dans le monde entier, mais l'expérience montrait qu'il restait fort à faire.

Mme Ruiz a en outre indiqué que la multiplicité des accords bilatéraux entre des pays divers ne facilitait pas la tâche des distributeurs et que des normes et des règles convenues sur le plan international et applicables dans le monde entier étaient certainement préférables pour une multinationale comme Inditex.

(b) Frank Almeida de Souza, Premier Secrétaire, Ambassade du Brésil auprès de l'OMC

M. Almeida de Souza a dit que, dans la crise financière et économique actuelle, le commerce international pouvait jouer un rôle majeur. Il fallait donc attacher la plus haute importance au Programme de Doha pour le

développement. Dans le cadre du Cycle de négociations de Doha, de réels progrès avaient été réalisés dans le domaine des services.

Le délégué du Brésil a souligné que les pays en développement avaient une approche différente dans le cadre de l'AGCS: ils étaient attachés à l'idée de libéralisation progressive, fondée sur un principe de l'asymétrie. On ne pouvait pas attendre d'eux qu'ils prennent des engagements de même niveau que les pays développés.

Il ne fallait pas demander aux pays en développement de faire plus d'efforts que les pays développés dans ce domaine, car ils ne tiraient pas forcément profit de la libéralisation.

Contrairement à Mme Ruiz, le représentant du Brésil estimait que les accords commerciaux bilatéraux pouvaient ouvrir la voie à des négociations multilatérales fructueuses. On pouvait considérer qu'ils faisaient partie d'un processus d'apprentissage.

(c) Thierry Coulet, Université de Lyon, France

M. Coulet a mis l'accent sur la relation entre le commerce international des services et le développement. D'après les statistiques, la balance du commerce des services des pays en développement est déficitaire, sauf pour les services relatifs aux voyages ou nécessitant beaucoup de main d'œuvre. Il est donc compréhensible qu'ils n'aient pas d'intérêt particulier à ouvrir leurs marchés aux services étrangers. Mais vu l'importance des services pour le développement, ils avaient tout intérêt à ouvrir leurs secteurs de services.

Les services sont un facteur de développement. Ils contribuent pour deux tiers au PIB de toutes les économies développées, et pour près de 50 pour cent au PIB des pays en développement, à l'exception de certains PMA. Il y a une relation directe entre les services et le développement.

Pourquoi les services ne représentent-ils que 20 pour cent des échanges internationaux alors que leur contribution au PIB est très importante dans tous les pays? L'une des raisons est que la présence commerciale à l'étranger n'est pas prise en considération dans la balance des paiements. Si l'on tient compte des investissements étrangers directs (IED) et du fait que les services en représentent 60 pour cent, on comprend mieux l'importance du mode 3.





Les activités de services n'ont pas toutes un impact positif sur le développement, mais les services d'infrastructure et de télécommunication et les services financiers sont assurément des services vitaux pour les économies modernes.

Dans les négociations sur les services, les pays en développement ont un intérêt offensif pour ce qui est du mode 4. Ils ont aussi intérêt à ouvrir leurs marchés aux services relevant du mode 3. M. Coulet a aussi fait observer que les services mentionnés pouvaient représenter des intérêts nationaux essentiels pour les pays en développement, ce dont il faudrait tenir dûment compte dans le débat sur la libéralisation des services.

(d) Alejandro Jara, Directeur général adjoint, Secrétariat de l'OMC

La perception de la pertinence des négociations sur les services dans les pays en développement a beaucoup évolué. Aujourd'hui, l'Inde et d'autres pays en développement s'intéressent plus aux services que par le passé.

“La perception de la pertinence des négociations sur les services dans les pays en développement a beaucoup évolué”

La libéralisation s'effectue souvent de manière unilatérale, et non par suite d'une négociation commerciale multilatérale. Cela tient sans doute à deux facteurs distincts: premièrement, tout le monde a intérêt à libéraliser les services; et deuxièmement, la négociation de la libéralisation des services est extrêmement compliquée, en raison de son impact sur la réglementation intérieure. La marche à suivre établie à Hong Kong complique encore les choses car elle ne favorise pas l'avancement des négociations sur les services.

“L'ouverture du marché des services profiterait à la fois aux consommateurs et au secteur privé, et stimulerait la concurrence”

Le secteur des services s'est montré plus résilient que d'autres pendant la crise financière et économique. L'OMC n'a pas enregistré de mesures protectionnistes

dans ce secteur. L'ouverture du marché des services profiterait à la fois aux consommateurs et au secteur privé, et stimulerait la concurrence.

2. Questions et observations de l'assistance

L'assistance a posé des questions sur des sujets très divers. Il a été noté qu'il faudrait étudier de plus près la relation entre les DPI et les services.

Un consultant s'est référé à l'exposé de la représentante d'Inditex pour souligner l'importance de la logistique, secteur qui est souvent insuffisamment pris en compte.

Certains participants sont revenus sur l'exposé de M. Coulet et ont exposé leurs points de vue sur la relation entre les services et le développement.

D'autres se sont référés à l'exposé de M. Jara et ont développé l'idée que les négociations sur les services devraient être menées par secteur pour progresser de manière satisfaisante.

Certaines personnes ont mis l'accent sur le rôle du secteur privé et se sont interrogées sur sa contribution dans les pays en développement et dans les pays développés.

D'autres ont fait remarquer que les petites et moyennes entreprises n'avaient pas toujours accès à l'OMC, et que l'Organisation devrait faire plus d'efforts pour encourager leur participation.

3. Conclusions et voie à suivre

Les intervenants ont exprimé des points de vue différents sur le niveau d'engagement qui devrait être demandé aux pays en développement, mais ils étaient d'accord sur le fait que, en principe, l'ouverture du marché des services profiterait à la fois aux consommateurs et au secteur privé et stimulerait la concurrence.

La plupart des intervenants ont reconnu qu'il existait un lien étroit entre les services et le développement, les services étant caractéristiques de toute économie moderne.

L'organisation de négociations sectorielles sur les services pourrait être un moyen de simplifier les négociations.

La contribution du secteur privé des pays en développement et des pays développés est très importante pour faire avancer réellement les négociations.

Les entreprises de services préfèrent une liste globale d'engagements dans le cadre de l'OMC à la libéralisation dans le cadre d'accords de libre échange régionaux ou bilatéraux; ils préfèrent aussi les règles multilatérales de l'AGCS, applicables à tous les concurrents dans le

monde entier, à des règles internes discriminatoires ou à des régimes bilatéraux qui assurent aux concurrents un accès préférentiel aux marchés de manière inéquitable, dans une économie mondialisée.

Les entreprises de services soutiennent un système de règlement des différends multilatéral dans le cadre de l'OMC, qui leur assure une sécurité juridique grâce à l'interprétation et à l'application équitables et transparentes des Accords.



P. Pourquoi le commerce mondial est-il important? Points de vue du monde des affaires sur le rôle du système commercial multilatéral et du Cycle de Doha dans le contexte de la crise économique actuelle

Mardi 29 septembre 2009 – 14h15-16h15

Modérateur

Mme Jacqueline Coté – Représentante permanente de l'ICC à Genève

Intervenants

M. R.V. Kanoria – Président, ICC Commission on Trade and Investment Policy; Président-Directeur général, Kanoria Chemicals & Industries Ltd, Inde

M. Jukka Seppälä – Vice Président, ICC Commission on Trade and Investment Policy; Vice Président, Stakeholder Relations and Trade Policy, Metso Corporation, Finlande

Mme Mireille Quirina – Vice Présidente, Corporate Affairs, Du Pont de Nemours International S.A., Suisse

M. James Bacchus – Membre, ICC Commission on Trade and Investment Policy; Président, Global Trade & Investment Practice Group, Greenberg Traurig, LLP, États Unis

Débat organisé par

Chambre de commerce internationale (ICC)

Rapport rédigé par

Chambre de commerce internationale (ICC)



Résumé

L'objectif de ce débat était de présenter les points de vue complémentaires des milieux d'affaires sur le rôle du système commercial multilatéral et du Programme de Doha pour le développement dans le contexte de la crise économique.

La séance a porté sur le rôle de l'OMC et du Cycle de négociations de Doha:

- dans la lutte contre le protectionnisme,
- dans la création de nouvelles possibilités commerciales, et
- dans le renforcement du système commercial multilatéral fondé sur des règles;

les participants ont aussi examiné le rôle de l'OMC dans le règlement des différends commerciaux.

1. Exposés des experts

(a) R.V. Kanoria, Président, ICC Commission on Trade and Investment Policy; Président-Directeur général, Kanoria Chemicals & Industries Ltd, Inde

M. Kanoria a dit que l'année 2009 marquait le 90ème anniversaire de l'ICC, dont la mission était de promouvoir la paix dans le monde par le biais du commerce international. Il a dit que les entreprises avaient pour mission de fournir des biens et des services de qualité au meilleur prix, et que cela était possible, dans une large mesure, grâce au commerce international. Il a expliqué que les milieux d'affaires voulaient faire avancer les négociations commerciales multilatérales au titre du Programme de Doha pour le développement (PDD), et il a ajouté que la composante «développement» du PDD était souvent mal comprise. Il était particulièrement difficile de libéraliser le commerce dans le domaine de l'agriculture en raison des enjeux politiques.

M. Kanoria a dit qu'en Inde, le PDD de l'OMC était perçu d'une manière très négative, alors qu'en Chine, on pensait que l'OMC avait une influence positive sur l'avancement du processus de réforme économique. Les négociations commerciales multilatérales exigeaient aussi des changements au niveau national, et, pour cette raison, les entreprises et l'ICC devaient se mobiliser aux niveaux national et international. Il a évoqué l'absence de marché commun en Inde et a cité les modifications apportées au régime fiscal indien comme un exemple de réforme qui pouvait être facilitée par un véritable engagement en faveur de la libéralisation multilatérale du commerce.

Il a ajouté que l'ICC souhaitait vivement la réussite du PDD, et que, personnellement, il ne pouvait pas imaginer qu'il échoue.

(b) Jukka Seppälä, Vice Président, ICC Commission on Trade and Investment Policy; Vice Président, Stakeholder Relations and Trade Policy, Metso Corporation, Finlande

M. Seppälä a brièvement présenté Metso, fournisseur mondial de solutions technologiques pour les industries de transformation, le principal fournisseur de technologie pour l'industrie forestière et papetière et le premier fournisseur mondial de matériel de concassage pour les mines et les carrières. Metso avait aussi une troisième branche: l'énergie (par exemple centrales électriques

alimentées aux biocarburants comme le bois et les résidus de bois) et le matériel de recyclage des métaux, par exemple de carcasses d'automobiles.

M. Seppälä a parlé essentiellement de la façon dont la Conférence de Copenhague sur le changement climatique, la législation environnementale et la sensibilisation à l'environnement influent sur la structure des échanges et les flux commerciaux.

Premièrement, qu'est ce qu'une technologie environnementale? Est-ce nécessairement une invention nouvelle ou bien peut-il s'agir aussi d'une technologie classique? Nous avons besoin de toutes les solutions possibles! L'OCDE a défini des critères d'évaluation des entreprises respectueuses de l'environnement; ces critères, basés sur l'impact, incluent à juste titre à la fois les inventions et les meilleures technologies disponibles dans les industries classiques.

Pour que l'on comprenne bien ce que l'on entend par des améliorations dans les industries classiques, M. Seppälä a pris l'exemple de l'industrie automobile: aujourd'hui, les voitures consomment moitié moins d'essence que dans les années 1950. Cette évolution n'est peut-être pas spectaculaire, mais elle va dans le bon sens. Or, de nombreuses industries connaissent la même évolution: papier et pâte à papier, produits chimiques, industries extractives, énergie. Des progrès importants peuvent être réalisés à partir de plusieurs petites améliorations, comme l'automatisation des processus, les applications informatiques en général et la technologie des matériaux.

Autre exemple d'industrie classique, l'industrie papetière chinoise: la Chine comptait environ 8 000 petites fabriques de papier, dont certaines étaient très anciennes. Metso avait fourni la première en 1956. Autrefois, ces usines n'étaient dotées d'aucun système de protection de l'environnement, même le plus rudimentaire et elles étaient naturellement très polluantes. Du point de vue de l'environnement et du commerce, la Chine a considérablement ouvert son marché dans les années 1980 en faisant venir des technologies modernes et en commençant à remplacer les petites fabriques polluantes par de grandes fabriques dotées des meilleures technologies. Elle espérait ainsi devenir un producteur de papier compétitif au plan international – et elle est de fait aujourd'hui le numéro un mondial, devant les États Unis et le Japon. L'approche pragmatique adoptée par la Chine pour résoudre les problèmes environnementaux et relever les défis du commerce mondial est un bon exemple de ce qu'il faut faire pour régler ces deux questions simultanément.





Autre exemple concernant la réglementation environnementale et le commerce: Metso fabrique du matériel de recyclage de la ferraille, comme les carcasses d'automobiles. Les véhicules sont compactés en balles qui sont ensuite découpées dans une aciérie pour entrer dans le processus de fabrication. La législation de l'UE imposant le recyclage des épaves a jeté les bases de cette activité. La fabrication d'acier à partir de déchets permet une économie d'énergie de l'ordre de 75 pour cent par rapport à la fabrication d'acier à partir de minerai de fer. Une législation semblable à celle de l'UE est maintenant en vigueur dans beaucoup d'autres pays, comme le Japon.

Un dernier exemple: de nombreux processus industriels consomment de grandes quantités d'eau chaude. Autrefois, l'eau chaude était simplement rejetée à la fin du processus. Or il existe des systèmes de récupération de chaleur qui permettent de réutiliser cette énergie. Metso a fourni à l'industrie papetière finlandaise des systèmes de ce type qui permettent d'économiser environ 800 MW, ce qui équivaut à la production d'énergie d'une centrale nucléaire de bonne taille.

“ La technologie environnementale occupe déjà une place importante dans le commerce international, mais le volume pourrait augmenter encore en fonction du résultat de la Conférence de Copenhague sur le changement climatique et de la conclusion du PDD ”

Ces exemples montrent que la technologie environnementale occupe déjà une place importante dans le commerce international, mais le volume pourrait augmenter encore en fonction du résultat de la Conférence de Copenhague sur le changement climatique et de la conclusion du PDD.

En prélude à la Conférence de décembre à Copenhague, les entreprises ont eu la possibilité de présenter leurs solutions à la conférence mondiale des entreprises sur le changement climatique, tenue à Copenhague en mai, et à une autre réunion de haut niveau de l'ONU, le 22 septembre. À Copenhague, en décembre, les dirigeants politiques pourront dire quels concepts, produits et services environnementaux seront les solutions préférées.

Si un accord est conclu sur les technologies prioritaires, cela créera des débouchés et des financements pour cette activité.

Même si ce n'est pas le cas, la Conférence de Copenhague pourra créer un climat positif pour la conclusion du PDD, qui est évidemment essentielle pour le commerce en général, et pas seulement pour le commerce environnemental.

Il a été suggéré que, si le PDD est mené à bien, on aille plus loin en supprimant tous les droits de douane sur les produits environnementaux. C'est une bonne idée, mais cela suppose une définition de ces produits; or, comme on l'a vu, cela n'est pas simple. Si on peut trouver rapidement une solution claire, tant mieux, mais peut-être serait-il préférable de concentrer tous les efforts sur des réductions tarifaires générales.

En tant que représentant d'une entreprise reposant sur un vaste réseau international de fabrication et de distribution, M. Seppälä a dit qu'il préférerait des solutions multilatérales claires – propices à des relations commerciales durables, fondées sur l'avantage compétitif – comme un PDD de vaste portée.

(c) Mireille Quirina, Vice Présidente Corporate Affairs, Du Pont de Nemours International S.A., Suisse

Mme Quirina s'est présentée et a dit qu'elle était responsable du département Corporate Affairs de Du Pont pour l'Europe, le Moyen Orient et l'Afrique. Juriste de formation, elle avait occupé différents postes chez Du Pont et elle était maintenant responsable d'une équipe chargée des nombreuses activités dont s'occupe quotidiennement une entreprise mondiale diversifiée comme Du Pont. Le commerce en fait évidemment partie, et Mme Quirina a remercié l'assistance pour l'occasion qui lui était donnée de présenter quelques idées sur la question.

Mme Quirina espérait que la plupart des personnes présentes connaissaient déjà Du Pont, mais pour plus de clarté, elle a commencé par dire quelques mots au sujet de l'entreprise en rapport avec le thème de la séance.

Du Pont se présente comme «une entreprise scientifique du XXI^e siècle». Ses stratégies, ses technologies et ses produits sont de plus en plus axés sur des problématiques mondiales qualifiées de «méga-tendances»: augmenter la production alimentaire mondiale pour répondre convenablement aux besoins nutritionnels d'une

population croissante, réduire la dépendance de l'économie mondiale à l'égard des combustibles fossiles, protéger les populations et la planète, et enfin, se développer sur les marchés émergents.

Du Pont est une entreprise diversifiée; ses matériaux et ses produits de haute technologie sont utilisés dans presque tous les secteurs industriels, presque partout dans le monde.

Du Pont, tel qu'il existe en 2009, est le résultat de plus de 207 ans d'histoire qui a commencé en 1802, lorsque la famille Du Pont a quitté la France pour les États Unis.

Depuis ses premières ventes internationales au Royaume d'Espagne en 1805, Du Pont n'a cessé de participer au commerce mondial; l'entreprise a aujourd'hui un chiffre d'affaires de 30 milliards de dollars et exporte des milliers de produits vers différents marchés dans le monde entier. C'est pourquoi un commerce mondial libre et équitable est d'un intérêt crucial pour Du Pont, comme pour beaucoup d'autres entreprises mondiales basées aux États Unis. Mme Quirina espérait donc présenter le point de vue de l'industrie américaine à travers le regard de Du Pont.

Du Pont est favorable depuis longtemps à la conclusion ambitieuse et réussie du Programme de Doha pour le développement. Du point de vue historique, il est assez juste de dire que les entreprises, agissant dans leur intérêt à court terme, sont responsables de la mise en place d'une grande partie des subventions, des droits de douane et des politiques qui constituent le régime commercial actuel. Cependant, les entreprises, comme Du Pont, sont de plus en plus nombreuses à penser que des politiques qui enferment des milliards de personnes dans la pauvreté ne peuvent pas créer un marché mondial ayant un intérêt pour quiconque, même à moyen terme.

C'est pourquoi Du Pont continue de penser que le succès du Cycle de Doha serait une excellente façon d'améliorer le régime commercial actuel.

Cependant certains obstacles s'opposent à l'application des principes examinés au cours du Cycle, dont le plus important est – selon Du Pont – le laborieux processus d'obtention d'un consensus. Pour illustrer cela, Mme Quirina a pris l'exemple des négociations sur l'agriculture.

Chacun sait qu'un accord sur l'agriculture est essentiel pour le succès de Doha. L'agriculture ne représente aujourd'hui qu'environ 8 pour cent du commerce

mondial, mais les négociations dans ce domaine empêchent d'avancer pour ce qui concerne les 92 pour cent restants. Si ce problème n'est pas résolu, le Cycle nécessitera une nouvelle approche.

L'agriculture est chère au cœur des Européens, et les États Unis ont fait des propositions et des concessions unilatérales importantes dans ce domaine. Or, de nombreux pays en développement, petits et grands, ne voient pas pourquoi ils feraient des concessions commerciales simplement pour amener l'Europe et l'Amérique là où, selon eux, ils devraient être depuis longtemps.

Cherchant un moyen de sortir de cette impasse, Mme Quirina a cité le passage de la Déclaration de Doha de novembre 2001 concernant l'agriculture:

«... nous nous engageons à mener des négociations globales visant à: des améliorations substantielles de l'accès aux marchés; des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif; et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges.»

Pour Du Pont, la clé d'un progrès réel est l'accès aux marchés. Il faut que les agriculteurs puissent vendre leurs produits dans le monde entier. Il faut trouver des moyens de réduire et de supprimer les obstacles à l'accès aux marchés d'une manière significative et durable. Selon Mme Quirina, si l'on y parvient, les forces politiques qui sous-tendent les deux autres «piliers» – le soutien interne et les subventions à l'exportation – reviendront à un niveau acceptable.

Mme Quirina a terminé sur ce point en disant que Du Pont était favorable à un résultat ambitieux dans le Cycle de Doha parce que le système commercial multilatéral plus équitable qu'il promeut est le moyen le plus constructif de parvenir à un commerce plus libre et plus juste, et d'assurer ainsi la croissance durable des entreprises et des marchés. Qui plus est, c'est un moyen modeste mais essentiel d'aider des milliards d'êtres humains à sortir durablement de la pauvreté.

Mais, comme le montre l'exemple de l'agriculture, le processus pour parvenir au consensus nécessaire est trop laborieux. En fait, comme l'avait dit M. Lamy à la Conférence ministérielle de Cancún, ce processus est «médiéval».



Le consensus est une gageure quand presque tous les pays, petits et grands, semblent favorables à des échanges équitables, sinon libres, alors que l'on assiste à la multiplication des mesures restrictives. Un article paru récemment dans le Financial Times sur le rôle du commerce au G-20 citait un porte-parole de Global Trade Alert qui avait dit: «Depuis que les membres du G-20 se sont engagés en novembre, puis de nouveau en avril, à ne pas ériger d'obstacles au commerce en réponse à la crise économique, ils ont appliqué plus de 120 mesures «manifestement discriminatoires», soit en moyenne une tous les trois jours.»

Pour Du Pont, l'OMC est la mieux placée pour parvenir à un commerce mondial plus libre et plus équitable. Les accords de libre échange sont aussi un bon moyen, mais c'est l'OMC qui peut conduire le monde – développé et en développement – de manière ordonnée vers les nouvelles réalités commerciales. En particulier, son système de règlement des différends est la clé du succès futur, car c'est le seul système mondial qui ait fait la preuve de son efficacité et qui offre un processus décisionnel effectif.

Le Cycle de Doha doit être mené à terme, mais de manière ambitieuse. Doha devrait être une solution, et non un obstacle pour l'OMC, et Du Pont soutient un tel résultat, mais il faut que la volonté politique apparente se traduise par des actes concrets.

(d) James Bacchus, Membre, ICC Commission on Trade and Investment Policy; Président, Global Trade & Investment Practice Group, Greenberg Traurig, LLP., États Unis

Pourquoi les entreprises sont-elles favorables à l'achèvement du PDD?

Le PDD est utile en soi car il peut contribuer de manière significative au PIB mondial et donner une impulsion à l'économie mondiale au moment où elle en a le plus besoin.

“ Le PDD est utile en soi car il peut contribuer de manière significative au PIB mondial ”

Le système de règlement des différends de l'OMC a aidé à contenir le protectionnisme. Mais on voit apparaître de nouvelles formes de protectionnisme qui

ne sont pas contraires à la lettre des règles de l'OMC. Le succès du PDD pourrait aider à éviter cette dérive, en empêchant de revenir sur les acquis et en permettant d'aller de l'avant.

Le PDD pourrait aussi procurer des gains considérables, bien que de nombreuses questions essentielles pour les entreprises n'en fassent pas partie. La conclusion du Cycle permettrait à l'OMC de passer à ces autres questions.

Elle montrerait aussi que les Membres de l'OMC sont capables de résoudre les problèmes par la négociation, et pas seulement par la voie juridique. La meilleure façon de renforcer le système de règlement des différends de l'OMC est donc de renforcer l'ensemble de l'Organisation. Si le PDD n'aboutit pas, l'abondance de nouvelles affaires pourrait porter préjudice au système.

Pour M. Bacchus, il fallait d'urgence «proclamer la victoire et se retirer». Le G-20 émettait des vœux pieux, mais aucune action ne venait. Et pendant ce temps, les mesures protectionnistes se multipliaient.

2. Questions et observations de l'assistance

Les principaux points soulevés dans le débat qui a suivi les exposés sont les suivants:

- Pour conclure le Cycle de Doha il faut une volonté politique et non des déclarations.
- Les plans de relance adoptés pour faire face à la crise économique peuvent comporter des mesures qui faussent les échanges, ce qui pourrait exercer des pressions supplémentaires sur le système de règlement des différends de l'OMC.
- Le PDD est considéré comme le seul moyen de parvenir à un accord global sur le commerce des produits agricoles qui assurerait aux pays en développement le plus large accès aux marchés dont ils ont besoin et qui apporterait une solution aux problèmes créés par les subventions agricoles ayant des effets de distorsion des échanges. De même, il a été dit que la conclusion d'un accord global sur le changement climatique à Copenhague serait le seul moyen d'éviter l'introduction dans la législation nationale de mesures de lutte contre le changement climatique susceptibles de fausser les échanges.

- Le PDD ne se résume pas à l'accès aux marchés et à l'agriculture et il ne faut pas oublier les autres éléments du Cycle.

- Les nouvelles mesures protectionnistes induites par la crise économique mondiale donnent un très mauvais exemple et imposent le renforcement de la capacité de l'OMC de contenir le protectionnisme.

- La capacité du PDD de créer de nouvelles possibilités commerciales dépendra du résultat des négociations sur l'accès aux marchés pour les produits

non agricoles (AMNA), et de la question de savoir si cela conduira à l'abaissement des droits appliqués et dans quelle mesure des flexibilités limiteront ces effets bénéfiques.



3. Conclusions et voie à suivre

Mme Coté, Représentante permanente de l'ICC à Genève et modérateur de la séance, a dit qu'un large soutien avait été exprimé en faveur de la conclusion réussie du PDD, ne serait ce que pour permettre à l'OMC d'aborder d'autres questions intéressant les entreprises.

Q. Les règles de l'OMC sont-elles suffisantes pour faire rempart contre le protectionnisme?

Mardi 29 septembre 2009 – 16h30-18h30

Modérateur

Mme Claudia Orozco – Conseillère, Pratiques commerciales internationales de l'UE, DLA Piper UK LLP, Belgique

Intervenants

Professeur Bernard Hoekman – Directeur du Département du commerce international, Banque mondiale

M. Marc Poulain – Spécialiste des marchés publics, DG Commerce, Commission européenne

M. Saugato Datta – Correspondant économie, The Economist

Débat organisé par

DLA Piper UK LLP

Rapport rédigé par

DLA Piper UK LLP



Résumé

Les participants ont examiné comment la crise économique qui s'est accélérée tout au long du deuxième semestre de 2008 avait inévitablement abouti à un dilemme entre: l'application de politiques et de mesures à court terme pour protéger la production nationale et l'emploi contre la concurrence étrangère ou le maintien de l'ouverture à la concurrence internationale pour stimuler la croissance économique globale. C'est là un véritable défi pour les décideurs et pour le système commercial multilatéral. Dans la mesure où elle réunit les décideurs et les

responsables de la réglementation et où elle dispose d'un ensemble de règles qui limitent la possibilité d'adopter des mesures restrictives pour le commerce, l'OMC a joué un rôle positif en empêchant un affaiblissement plus marqué de l'économie mondiale. Néanmoins, quand on parle de la gouvernance mondiale et de la réponse à la crise économique, on doit analyser les limites de l'OMC.

Compte tenu de ce qui précède, les experts ont examiné dans quelle mesure l'OMC avait aidé à contenir le protectionnisme.

1. Exposés des experts

(a) Bernard Hoekman, Directeur du
Département du commerce international,
Banque mondiale

*L'OMC comme rempart contre le protectionnisme,
dans la perspective de l'accession*

M. Hoekman a évoqué l'intérêt de la participation à l'OMC et son importance pour les candidats à l'accession. Vingt neuf pays négocient actuellement leur accession à l'OMC. Il s'agit aussi bien de petits pays, comme l'Éthiopie ou le Bhoutan, que de grands pays, comme la Russie et l'Iraq. Dans la conjoncture économique actuelle, il serait naturel que les pays accédants se demandent si la participation à l'OMC justifie les négociations complexes et coûteuses qu'elle nécessite et si l'engagement d'ouvrir les marchés est le bon moyen de limiter l'impact de la crise sur leur économie. En abordant ces questions, M. Hoekman a examiné s'il est possible et souhaitable que le processus d'accession soit moins lourd pour certaines catégories de pays candidats.

“ Dans la conjoncture économique actuelle, il serait naturel que les pays accédants se demandent si la participation à l'OMC justifie les négociations complexes et coûteuses qu'elle nécessite ”

M. Hoekman a examiné le rôle de l'OMC eu égard à ses règles en matière de non discrimination, à savoir: le principe de la nation la plus favorisée (NPF) et le principe du traitement national; la sécurité de l'accès aux marchés grâce aux consolidations tarifaires, au plafonnement des subventions, aux disciplines concernant les subventions à l'exportation et aux engagements spécifiques concernant les services; les mesures de sauvegarde, comme les mécanismes de protection contingente, qui doivent être temporaires, transparents et soumis à des règles/critères; la transparence, notamment les obligations en matière de notification et les mécanismes de suivi et de surveillance; et enfin, les mécanismes de règlement des différends.

M. Hoekman a ensuite parlé des réserves qu'on peut avoir – c'est à dire des lacunes et des failles du système. Premièrement, il peut y avoir de grandes différences entre les tarifs et les engagements consolidés et ceux qui sont appliqués. Deuxièmement, le principe du

traitement national ne s'applique pas aux subventions ou aux marchés publics, et les services ne sont que partiellement couverts. Troisièmement, les politiques d'investissement, notamment les incitations, sont rarement soumises à des disciplines. Quatrièmement, il n'y a pas de disciplines concernant la concurrence. Cinquièmement, la crédibilité et l'efficacité des règles de l'OMC dépendent de la probabilité de leur mise en application.

M. Hoekman a présenté un graphique indiquant les mesures de restriction et de libéralisation du commerce, par pays, pour la période allant de septembre 2008 à juin 2009. Il a évalué les interventions des pouvoirs publics à ce jour et expliqué que, malgré leur nombre, il n'y avait pas eu de prolifération des mesures protectionnistes. M. Hoekman a examiné comment certains pays avaient libéralisé le commerce ou pris des mesures de facilitation des échanges. Il a dit en outre que l'augmentation du nombre de mesures antidumping et de mesures de sauvegarde concernait surtout les produits «traditionnels», et qu'il fallait attendre pour voir si des produits «nouveaux» étaient visés, car il y a des décalages dans le système. Par exemple, il faut du temps pour qu'une baisse des prix ou le chômage se traduisent par un dumping ou un dommage. M. Hoekman a parlé aussi des aides budgétaires ou financières considérables accordées à certains secteurs clés, comme la finance et l'industrie automobile, essentiellement par les pays de l'OCDE. Selon lui, cette situation rendait possible la discrimination et les pressions politiques pour retenir les ressources dans le pays, y compris par le biais des marchés publics.

M. Hoekman a évoqué les conséquences pour les politiques publiques. Lorsqu'il n'y a pas de disciplines multilatérales ou que celles-ci sont faibles, on constate qu'il y a plus de mesures protectionnistes: par exemple mesures visant les travailleurs étrangers, l'IED et les marchés publics; subventions accordées à des secteurs particuliers, y compris le sauvetage d'établissements financiers; et rétablissement des subventions à l'exportation par les CE et les États Unis pour les produits laitiers. L'intervenant a expliqué aussi comment les disciplines de l'UE en matière de concurrence et d'aides d'État avaient pris de l'importance et comment cette évolution pouvait porter préjudice à l'OMC.

Passant aux conséquences pour les pays non Membres, M. Hoekman a fait valoir que ces pays pouvaient avoir un comportement de «passager clandestin» en ce sens que, dans la mesure où le système de l'OMC «fonctionne», les non Membres en profitent aussi. Et, s'il y a discrimination, rien n'empêche que les pays non Membres soient visés.





En outre, ces pays ne bénéficient pas des disciplines en temps de crise, comme le montre le fait que certains d'entre eux sont parmi ceux qui ont recouru le plus intensivement à des politiques commerciales restrictives au cours des 12 derniers mois.

M. Hoekman a parlé aussi des incitations à accéder à l'OMC en se demandant si la crise changeait les choses. Il a expliqué trois points: 1) le processus d'accession est long; 2) les candidats à l'accession sont soumis à des normes plus élevées que les pays déjà Membres; et 3) le respect des règles de l'OMC est fragmentaire.

M. Hoekman a conclu son exposé en évoquant les implications des réponses à la crise. Il a déclaré que la longueur du processus d'accession avait un coût d'opportunité pour les candidats comme pour l'OMC. Mais, dans l'ensemble, les pays non Membres peuvent profiter des «acquis» de l'institution (c'est à dire des droits et des avantages existant). Il a ensuite proposé deux sujets de recherche: 1) est ce que les engagements «tiennent»? autrement dit, est ce qu'ils sont ancrés et solides? et 2) quelle est l'importance du suivi et du «processus des comités» pour soutenir la coopération? Enfin, M. Hoekman a présenté un tableau illustrant les engagements au titre de l'AGCS et la dynamique des réformes dans les petits États d'Asie centrale.

(b) Marc Poulain, Spécialiste des marchés publics, DG Commerce, Commission européenne

M. Poulain a évoqué l'intérêt de la participation à l'OMC à travers une évaluation de l'Accord sur les marchés publics (AMP).

Il s'est demandé si le champ d'application de l'AMP se traduisait par une absence de discrimination et par une réelle protection de l'ouverture des marchés. Il a ensuite examiné si les pays qui sont parties à l'AMP étaient substantiellement mieux lotis que les autres.

Dans son analyse, M. Poulain s'est appuyé sur les exemples suivants: la disposition «*Acheter américain*» de la Loi des États Unis de 2009 sur la relance et le réinvestissement, et la politique «*Acheter chinois*» récemment annoncée par la Chine.

(c) Saugato Datta, Correspondant économie, The Economist

M. Datta a passé en revue les mesures adoptées par certains Membres pour montrer dans quelle mesure l'application de règles compatibles avec les Accords

de l'OMC et l'achèvement du Cycle de négociations de Doha seraient une réponse suffisante au ralentissement de l'économie. Cet examen a permis d'identifier les domaines dans lesquels des négociations ambitieuses sont nécessaires pour permettre au système commercial multilatéral de réagir aux situations de crise.

M. Datta a commencé par cerner le problème, à savoir la contraction spectaculaire des échanges commerciaux au cours de la crise économique mondiale. Il a cité Barry Eichengreen, de l'Université de Californie à Berkeley, qui a montré que cette contraction rappelait celle qui s'était produite lors de la Grande Dépression. Selon M. Datta, la crise n'a pas commencé par le commerce (bien que certains soutiennent que le fait de ne pas avoir corrigé les déséquilibres mondiaux dus en partie au commerce avait préparé le terrain), mais c'est certainement une crise du commerce.

M. Datta a dit ensuite que, malgré les craintes d'une réaction protectionniste semblable à celle qui avait suivi l'adoption de la Loi Smoot Hawley, il fallait constater que cela n'avait pas eu lieu. Néanmoins, de nombreuses mesures à caractère protectionniste avaient été prises, ce qui en disait long sur le rôle de l'OMC comme rempart contre le protectionnisme.

M. Datta a ensuite évoqué les enseignements à tirer de ce qui s'était produit et de ce qui ne s'était pas produit. De nombreux pays avaient relevé leurs droits de douane, même après avoir promis, dans des instances comme le G-20, de ne pas agir d'une manière qui entraverait le commerce. M. Datta a expliqué que les mesures prises étaient pour l'essentiel conformes aux règles de l'OMC dans la mesure où les pays ont profité de l'écart existant entre leurs droits effectifs et leurs droits consolidés pour augmenter les droits de façon limitée. Selon M. Datta, cela témoigne à la fois des limites des dispositions en vigueur dans le cadre de l'OMC et de leurs avantages, ainsi que de la nécessité de mener à bonne fin les négociations de Doha. Les limites résultent de l'importance de cet «écart» tandis que les avantages tiennent à ce qu'il existe un plafond que les pays ne peuvent pas dépasser. La situation montre aussi clairement qu'il est important d'achever les négociations de Doha afin de réduire ou d'éliminer l'«écart». Pour M. Datta, ce que certains avaient rejeté comme une simple «assurance» contre une éventualité improbable s'est révélé être une précieuse assurance contre une éventualité qui est, au contraire, très probable.

M. Datta a en outre expliqué en quoi la crise avait confirmé l'importance du mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Les pays Membres ont généralement recours



à ce mécanisme lorsqu'ils s'estiment lésés, au lieu de prendre des mesures unilatérales. C'est ce qui s'est passé, dans une certaine mesure, dans le différend entre les États Unis et la Chine au sujet des pneumatiques chinois. Selon M. Datta, l'existence de ce mécanisme signifie que les pays disposent d'une «soupape de sécurité» juridique pour apaiser les groupes d'intérêt nationaux, sans recourir au protectionnisme pur et dur.

M. Datta a ensuite formulé certaines réserves. L'absence de guerre tarifaire généralisée n'est pas, malgré les apparences, une preuve claire et nette de l'importance et du succès de l'OMC. D'abord, l'existence d'un «écart» aussi considérable donne à penser que la crise n'a pas véritablement mis à l'épreuve le système multilatéral dans ses dimensions les plus évidentes. Le résultat aurait été plus probant si l'«écart» avait été minime ou nul et si les pays avaient quand même respecté les niveaux consolidés. Cependant, en l'état actuel des choses, la flexibilité autorisée par les limites existantes semble excéder la marge de manœuvre nécessaire aux pays. En outre, ce qui est peut-être plus important, l'économie politique de la protection avait changé, en raison de la croissance des chaînes d'approvisionnement mondiales. De ce fait, il est difficile d'utiliser les droits de douane de la manière habituelle, c'est-à-dire pour détourner la demande des produits importés au profit des produits nationaux. Pour M. Datta, c'est peut-être une autre grande raison de l'absence de guerre tarifaire. À titre d'exemple, il a mentionné la réponse prudente du Mexique à la décision des États Unis de modifier le programme autorisant les camionneurs mexicains à opérer sur leur territoire, réaction manifestement motivée par le souci de riposter d'une manière qui ne nuise pas à l'industrie mexicaine – ce que la mondialisation de la chaîne d'approvisionnement rendait plus difficile.

“La conclusion du Cycle serait non seulement un signe que la croyance dans la libéralisation du commerce est toujours vivante, mais aussi un moyen de sceller les progrès accomplis et d'ouvrir la voie à plus d'ambition dans l'avenir”

Cependant, M. Datta a dit qu'à son avis, la chaîne d'approvisionnement pouvait aussi expliquer pourquoi on avait observé une tendance à subventionner les industries nationales en difficulté. La crise a donc clairement montré qu'il était important de combler les lacunes du système multilatéral (ainsi que les lacunes de

nos connaissances sur ce point). À cet égard, M. Datta a dit que le régime des marchés publics constituait une lacune manifeste. Il a fait référence à certaines études récentes de la Banque mondiale, qui montraient que les restrictions à l'IED s'étaient fortement développées pendant la crise. Selon M. Datta, tout cela donne à penser qu'il serait peut-être nécessaire de modifier ou d'élargir quelque peu l'orientation traditionnelle du système commercial multilatéral fondé sur des règles.

M. Datta a ensuite examiné une autre raison cruciale de conclure le Cycle de Doha, à savoir permettre d'élargir le prochain cycle de manière à y inclure des éléments qui ne font pas partie des négociations actuelles ou qui n'y ont pas une place centrale. D'aucuns ont soutenu que le Cycle de Doha devait être abandonné parce qu'il n'était pas en phase avec les réalités du moment ou parce qu'il n'était pas «assez ambitieux», mais selon M. Datta, cet argument est erroné car la conclusion du Cycle serait non seulement un signe que la croyance dans la libéralisation du commerce est toujours vivante, mais aussi un moyen de sceller les progrès accomplis et d'ouvrir la voie à plus d'ambition dans l'avenir.

Pour conclure sur une note plus positive, M. Datta a dit que les forces qui avaient provoqué la contraction rapide du commerce pendant la récession allaient probablement contribuer à son prompt redressement lorsque la reprise se concrétiserait. Il fallait espérer que cela donnerait un nouvel élan au Cycle de Doha en confirmant le caractère central du commerce comme moyen de diffuser la croissance économique et de relier entre elles les diverses composantes de l'économie mondiale.

2. Conclusions et voie à suivre

Cette séance a été l'occasion d'examiner comment l'OMC peut servir de rempart contre le protectionnisme.

Il est clair que la crise économique constitue un réel défi pour les décideurs et pour le système commercial multilatéral. L'OMC a incontestablement joué un rôle positif en empêchant l'affaiblissement plus marqué de l'économie mondiale, grâce à ses principes, ses règles et ses mécanismes qui aident à contenir le protectionnisme. Mais il est devenu nécessaire d'identifier ses limites.

Les enseignements tirés des mesures protectionnistes et des réactions face à la crise amènent à conclure que les négociations sont nécessaires pour renforcer le système commercial multilatéral et pour lui permettre de mieux réagir aux situations de crise.

R. Le protectionnisme peut-il protéger le commerce? Le point de vue du législateur

Mercredi 30 septembre 2009 – 9h00-11h00

Modérateur

M. Ram Etwareea – Journaliste, Le Temps

Intervenants

M. Vital Moreira – Président de la Commission du commerce international du Parlement européen

M. Jacques Bourgeois – Parlementaire (Suisse), Directeur, Union suisse des paysans

M. Shakeel Mohamed – Parlementaire (Maurice)

M. James Bacchus – Ancien Président de l'Organe d'appel de l'OMC, ancien membre du Congrès des États Unis

Débat organisé par

Union interparlementaire et Parlement européen

Rapport rédigé par

Union interparlementaire et Parlement européen



Résumé

Alors que le monde s'enfonce dans la crise économique et que le commerce international s'effondre, les parlements sont soumis aux pressions exercées par différents secteurs de l'économie et de la population, qui demandent une protection contre les difficultés économiques et la récession sociale. De quelle marge de manœuvre les dirigeants disposent-ils pour soutenir les producteurs nationaux sans réveiller les démons du protectionnisme tous azimuts? Quelle est la responsabilité des parlements face à l'adoption par d'autres pays de mesures qui restreignent les échanges et qui semblent simplement déplacer les problèmes sur les pays voisins? Comment garantir des apports ininterrompus d'Aide pour le commerce

aux pays en développement, et notamment aux pays les moins avancés, qui n'ont aucune responsabilité dans la crise économique actuelle mais dont la croissance dépend fortement des exportations? Quel est le rôle de l'OMC dans la mise en place d'un mécanisme permettant de suivre les mesures commerciales et liées au commerce qui sont prises dans le contexte de la crise, et comment les législateurs peuvent-ils utiliser efficacement ce mécanisme?

Les experts ont examiné le rôle des parlements qui doivent surveiller de près – dans le cadre du système d'équilibre des pouvoirs – les politiques des gouvernements dans le domaine du commerce international.

1. Exposés des experts

Dans ses observations liminaires, le modérateur a souligné que le monde essayait de se remettre du choc sévère causé par la crise économique et financière et que le commerce occupait une place importante dans les plans de relance. Comme l'indiquait un récent rapport de l'OMC, plusieurs pays avaient pris des mesures protectionnistes en réponse à la crise. Ces évolutions devaient être considérées dans le contexte de l'impasse du Cycle de négociations de Doha.

(a) James Bacchus, Ancien Président de l'Organe d'appel de l'OMC, ancien membre du Congrès des États Unis

Ancien membre du Congrès des États Unis, M. Bacchus a d'abord déclaré qu'il était démocrate et fervent défenseur du libre échange. À son avis, ce que les pays pouvaient faire de mieux, c'était de se rallier au système commercial mondial. Le protectionnisme était toujours la cause d'occasions manquées et de gaspillages du capital.

Grâce au système de règles de l'OMC et à son mécanisme contraignant de règlement des différends, le commerce mondial fonctionnait mieux. Les pays qui ne respectaient pas les règles commerciales s'exposaient à des sanctions économiques, qui se concrétisaient souvent.

Il y avait actuellement un débat tacite à l'OMC sur le degré de protectionnisme que l'on pouvait se permettre sans enfreindre ouvertement les règles, ce que l'on appelait le protectionnisme légal: des mesures qui, tout en restant dans les limites du système juridique de l'OMC, étaient essentiellement protectionnistes. Ce protectionnisme légal représentait un risque pour l'ensemble du système et pouvait devenir une pierre d'achoppement supplémentaire dans les négociations du Cycle de Doha.

M. Bacchus s'est dit préoccupé par les signes de protectionnisme qui venaient de son propre pays, les États Unis, et qui pouvaient avoir un effet négatif important sur les autres pays, lesquels pourraient en tirer prétexte pour justifier leur propre politique de fermeture.

Par définition, les différends réglés dans le cadre de l'OMC n'étaient pas des «guerres commerciales». C'est pourquoi il était si important de canaliser les conflits commerciaux au moyen du système de règlement des différends de l'OMC, au lieu de les laisser dégénérer.

Pour M. Bacchus, la réunion du G-20 à Pittsburgh tenait ses promesses et les leaders du G-20 étaient déterminés à faire aboutir les négociations du Cycle de Doha.

(b) Jacques Bourgeois, Parlementaire, Directeur de l'Union suisse des paysans (Suisse)

M. Bourgeois a d'abord expliqué pourquoi il défendait toujours l'agriculture. Selon lui, l'agriculture ne pouvait pas être comparée aux services ou à d'autres secteurs dans la mesure où elle concernait la subsistance des communautés. Son pays, la Suisse, avait accepté par référendum la notion de multifonctionnalité de l'agriculture, qui était désormais inscrite dans la Constitution.

Conformément à l'Accord de Marrakech, chaque pays avait le droit de soutenir et de protéger son agriculture. Même si ce droit était incontesté, la Suisse voyait ses exportations agricoles diminuer de jour en jour. Les pouvoirs publics devaient donc décider du type de système réglementaire à mettre en place. Chaque pays avait ses particularités et ses propres besoins. Il était clair qu'une exploitation agricole suisse de 20 hectares était différente d'une exploitation moyenne aux États Unis.

L'agriculture a un rôle spécial et essentiel à jouer pour la pérennité des collectivités. Elle a aussi une fonction sociale: un pays sans agriculture ne peut pas exister. Et pourtant la Suisse importait plus de produits agricoles par habitant que la plupart de ses voisins.

(c) Shakeel Mohamed, Parlementaire, Maurice

Maurice, le pays de M. Mohamed, avait choisi sciemment d'observer strictement les règles commerciales. Il n'avait jamais renoncé à ce choix, même au moment de la crise financière, qui avait frappé les pays en développement plus durement que les pays développés.

«Nous autres parlementaires, nous avons cette chose appelée politique», a dit M. Mohamed. Les hommes politiques sont naturellement tentés d'appliquer des mesures protectionnistes, notamment en période électorale. Mais c'est une voie erronée et dangereuse.

À chaque réunion du G-20, le monde entier retient son souffle parce que les décisions du G-20 ont un impact sur la vie de tous. Pour favoriser le développement du libre échange, il faut mettre en place un système





financier mondial efficace. Le G-20 a commencé à s'atteler à cette tâche mais les préoccupations des pays en développement ne sont pas suffisamment prises en compte.

Les principales victimes de la crise sont les citoyens des pays en développement comme Maurice. Or, ils ne sont pas représentés dans ces réunions, leur rôle ayant été réduit à celui de bénéficiaires de l'aide. Une plus large participation est nécessaire. La situation actuelle ressemble à celle d'un médecin qui prescrit un traitement sans avoir jamais vu le patient.

Le G-20 a promis qu'il n'y aurait pas de protectionnisme. Mais la réalité contredit cette promesse, car les pays du G-20 se sont déjà engagés sur la voie du protectionnisme. Si tous leur emboîtaient le pas, le Cycle de Doha, et sa promesse de libre échange, seraient lettre morte.

(d) Vital Moreira, Président de la Commission du commerce international du Parlement européen

La crise économique n'avait pas été causée par le commerce mais le commerce pouvait faire partie de la solution. Les responsables politiques devaient comprendre que le commerce mondial poursuivait sa croissance, même si les tendances protectionnistes revêtaient souvent un aspect politique en temps de crise.

“ La crise économique n'avait pas été causée par le commerce mais le commerce pouvait faire partie de la solution ”

Le commerce international était plus résilient aujourd'hui qu'il y a quelques années. Les règles multilatérales convenues par l'OMC avaient amélioré l'ensemble du système. L'engagement pris par le G-20 au sommet de Washington d'empêcher le protectionnisme était très important, de même que l'engagement de mener à bien le Cycle de Doha.

M. Moreira s'est dit confiant dans la capacité du commerce d'atténuer les effets de la crise économique. De l'avis du Parlement européen, les législateurs devraient commencer à interroger leurs gouvernements sur tous les cas de politique protectionniste. La surveillance étroite de l'action gouvernementale par les parlementaires était une nécessité absolue.

2. Questions et observations de l'assistance

Le débat s'est poursuivi avec l'intervention de plusieurs parlementaires et d'autres participants présents dans la salle.

Un parlementaire camerounais a déclaré que, du point de vue des pays en développement, le titre de cette séance était trompeur: les pays en développement ne pouvaient pas prendre eux-mêmes des mesures protectionnistes et ils étaient essentiellement liés par les décisions des pays développés. Cette opinion a trouvé un écho auprès d'autres parlementaires, qui se sont demandé qui était effectivement responsable du blocage du Cycle de Doha.

La réponse à cette question est venue en partie de l'un des experts, qui a suggéré que les pays en développement devaient aussi faire des concessions pour que les négociations aboutissent.

Le débat a également porté sur la question des obstacles au commerce. Certains délégués ont fait valoir que, en raison de leur manque de compétitivité, les pays en développement étaient tout simplement obligés de protéger leurs économies. Ils ont également évoqué la nécessité d'une plus grande transparence dans les procédures de l'OMC.

Malgré d'évidentes divergences de vues sur le degré de libre échange que le monde pouvait se permettre, il y avait un consensus clair sur le fait que le Cycle de Doha devait être poursuivi. Les avis divergeaient entre les partisans du libre échange et ceux qui – face à la crise financière – préconisaient une réglementation plus rigoureuse. Il a été souligné à cet égard que la crise financière devait être considérée dans son contexte global, avec les conséquences de la crise alimentaire et énergétique et le problème du changement climatique. Tous ces éléments étaient liés entre eux et affectaient le commerce.

3. Conclusions et voie à suivre

La crise a eu des effets négatifs sur les pays développés et sur les pays en développement, mais ces derniers en ont davantage souffert. Il n'est guère surprenant que le protectionnisme soit réapparu dans différents pays. C'est une menace pour le commerce international et cela pourrait compliquer encore le Cycle de Doha. Le danger est réel. Malgré leur instinct politique «naturel», les parlementaires devraient résister aux pressions protectionnistes.

S. L'OMC comme élément essentiel de l'architecture de gouvernance mondiale: leçons du passé et défis pour l'avenir

Mercredi 30 septembre 2009 – 9h00-11h00

Modérateur

Mme Heidi Ulrich – Analyste commerciale indépendante

Intervenants

Mme Anna Lanoszka – Professeur de relations économiques internationales, Université de Windsor

M. Pierre Sauvé – Directeur adjoint, World Trade Institute (WTI)

M. J.P. Singh – Professeur, Georgetown University, Washington D.C.

Débat organisé par

Université de Windsor

Rapport rédigé par

Université de Windsor



Résumé

Le point de départ de cette séance était la reconnaissance du fait que l'OMC joue un rôle décisif dans l'architecture économique mondiale. Les experts se sont efforcés d'identifier et d'examiner les difficultés auxquelles se heurtent actuellement le système commercial mondial et, par extension, la gouvernance économique mondiale, afin de proposer des solutions.

En ce qui concerne les questions de fond, les participants ont examiné l'évolution du rôle des pays en développement dans le système commercial mondial, le concept de plurilatéralisme basé sur la réciprocité, le principe de l'engagement unique et le processus de négociation à l'OMC. S'agissant du plurilatéralisme basé sur la réciprocité, il s'agissait de savoir s'il fallait contenir le

phénomène du passager clandestin et de quelle façon, et si la distinction entre les négociations sur l'accès aux marchés et les négociations sur les règles était importante pour aborder cette question. Le principe de l'engagement unique a été analysé et des options ont été proposées pour introduire une certaine flexibilité dans le processus de négociation à l'OMC. On a examiné en détail comment les négociations à l'OMC avaient répondu aux critiques de l'architecture de gouvernance mondiale, notamment à travers diverses formes de responsabilité démocratique, et par la participation inclusive, la persuasion et la résolution des problèmes. La position des pays en développement et des pays les moins avancés dans le système commercial mondial et l'émergence de nouvelles puissances économiques ont été examinées dans le contexte de chacune de ces questions de fond.





1. Exposés des experts

(a) Anna Lanoszka, Professeur de relations économiques internationales, Université de Windsor

L'Organisation mondiale du commerce: changer la dynamique de l'économie politique mondiale

Points de départ

1. L'OMC comme réponse aux mutations géopolitiques et aux nouvelles tendances économiques mondiales: la mondialisation et l'euphorie des nouvelles technologies dans les années 1990.
2. L'OMC, un projet inachevé («fuite en avant»): la tradition et les principes du GATT dans le contexte des nouveaux accords et de l'élargissement à de nouveaux Membres.
3. L'entrée des pays en développement: jouer un rôle décisif et tirer parti de l'égalité juridique dans le cadre de l'OMC fondée sur des règles.

Argument

Nous n'avons pas à proposer un changement radical pour réformer l'OMC.

L'expérience du GATT nous enseigne que les pays négocient des accords si ceux-ci répondent à un besoin fonctionnel et lorsque les conditions sont propices. Les conditions peuvent être réunies simplement en ménageant aux Membres de l'OMC une plus grande flexibilité dans le choix des accords qu'ils veulent signer ou non. En somme, nous devons envisager d'assouplir le principe de l'engagement unique et permettre aux pays intéressés de négocier des accords sectoriels dans le cadre de l'OMC.

Principaux points

En tant qu'enceinte de négociations, l'OMC ne fonctionne pas bien pour les raisons suivantes:

1. La prise de décisions par consensus, tradition du GATT, est devenue une règle dans le cadre de l'OMC: Comment obtenir un consensus entre 153 Membres juridiquement égaux?
2. Le principe de l'engagement unique est devenu une règle de facto dans le cadre de l'OMC: Comment

négocier un nouvel accord lorsque toutes les questions sont liées entre elles et qu'aucun accord ne peut être conclu tant que toutes les questions ne sont pas réglées? Le principe de la réciprocité est difficile à appliquer du fait de la complexité de certains Accords de l'OMC: Comment négocier et attendre une réciprocité quand certains nouveaux accords ont des implications difficilement mesurables (l'Accord sur les ADPIC par exemple)?

Conclusions

- L'OMC n'est qu'un ensemble d'accords juridiques commerciaux: ce qui fait vivre l'Organisation, c'est le processus de mise en œuvre des accords existants et de négociation de nouveaux accords.
- Le rôle de l'OMC en tant qu'enceinte de négociations est très important. C'est pourquoi il ne faudrait pas que le processus de négociation soit centré exclusivement sur des cycles censés aboutir à un nouvel accord fondé sur un engagement unique. Une flexibilité devrait être envisagée pour permettre à des groupes de pays intéressés de conclure des accords plurilatéraux dans le cadre juridique de l'OMC.

(b) Pierre Sauvé, Directeur adjoint, World Trade Institute

L'OMC et les préoccupations relatives au développement

Questions clés

1. Les résultats du PDD en matière de développement: jamais auparavant l'interface commerce développement n'avait suscité autant d'attention dans les milieux politiques.
2. Mais qu'entend-on par «développement», et quels sont les liens entre le développement, la libéralisation des échanges et la politique commerciale?
3. Quels instruments utiliser pour déterminer dans quelle mesure les résultats des négociations sont favorables au développement?
4. Que sont les pays en développement? Cet agrégat présente-t-il un réel intérêt aux fins de l'analyse?

Argument et points principaux

1. Le Cycle d'Uruguay a été mené et conclu dans une «bulle» idéologique: la fin de l'histoire et le «consensus de Washington».

2. Il s'est déroulé en grande partie sans assistance technique liée au commerce, bien qu'il ait abordé plusieurs domaines nouveaux et complexes de la réglementation commerciale.

3. Nous en (étions) sommes tous au même point: la volonté présomptueuse de parvenir à un engagement unique et uniforme, en accordant des délais de mise en œuvre (légèrement) plus longs aux pays en développement et aux pays les moins avancés.

4. Une quinzaine d'années se sont écoulées depuis la fin du Cycle d'Uruguay – et bientôt dix ans depuis le début du Cycle de Doha; pendant cette période, la corrélation présumée entre le commerce (ouverture des marchés), la croissance et le développement a été de plus en plus mise en question.

5. Pendant la crise de 2008 2009, le «consensus de Washington» a été de plus en plus contesté. Un débat authentique et utile a débuté sur l'espace politique et sur les avantages et les inconvénients de sa préservation.

6. Le commerce peut être un puissant facteur d'intégration et d'atténuation de la pauvreté, mais ces effets dépendent largement du contexte (par exemple géographie, institutions, infrastructures, ressources humaines, IED, gamme des produits exportés, obstacles à l'importation sur les principaux marchés).

7. La dimension développement du PDD a été un point d'ancrage utile pour le dernier Cycle de négociations à l'OMC, attribuant aux pays de l'OCDE l'importante responsabilité d'aboutir à un résultat significatif et de fournir l'aide nécessaire pour le commerce. Les pays émergents peuvent aussi faire beaucoup pour promouvoir le commerce et l'investissement Sud Sud en ouvrant leurs marchés aux producteurs des pays pauvres.

Traitement spécial et différencié (TSD)

1. Nous avons découvert qu'en fait, il ne pouvait pas y avoir de solution unique pour tous ...

» que les règles commerciales, à une époque d'intégration accrue, entraînent des coûts renouvelables potentiellement importants (institutions, régimes réglementaires et mise en œuvre de ces régimes),

» que les capacités de négociation, de mise en œuvre et d'offre restent très limitées dans nombre de pays en développement,

» et que certains pays émergents peuvent contribuer davantage au résultat final (le fait d'avoir la parole confère des obligations).

2. Le débat sur le TSD est un prolongement logique d'un cycle axé sur le développement ...

» mais la recherche de critères de gradation convenus semble vouée à l'échec.

» Il est clair que l'on ne peut pas considérer les «pays en développement» comme un ensemble: le PDD a fait apparaître une multitude de groupements de pays qui réclament tous un traitement spécial (PMA, MAR, PEV, PDINPA, etc.).

Mais jusqu'à quel point la différenciation est elle possible? Est elle souhaitable? Quelles sont les solutions?

1. Est-ce que toutes les règles doivent toujours s'appliquer à tous les Membres?

2. Peut-on ou doit-on revoir les accords existants qui ont indûment limité l'espace politique des pays?

3. La prise de décisions à géométrie variable/ fondée sur une masse critique en ce qui concerne la formulation des programmes, l'établissement des règles et l'ouverture des marchés est elle une réponse crédible?

4. Est il possible d'établir un lien opérationnel entre la disposition à prendre des engagements (et la capacité de les honorer) et l'existence d'obligations politiques?

5. Le précédent du PDD en matière de facilitation des échanges est un pas dans cette direction. Pourrait il être généralisé dans l'avenir à tous les domaines de l'élaboration des règles ou de l'ouverture des marchés?

6. Qui peut certifier qu'un Membre est «prêt» à s'engager?

7. Faut il mettre au point des méthodes d'évaluation de l'impact sur le développement qui permettraient d'évaluer les accords commerciaux?



Conclusions

- Les pays en développement sont maintenant majoritaires à l'OMC, et ils s'expriment de plus en plus. Bientôt, ils domineront aussi les flux commerciaux mondiaux, ce qui aura probablement des incidences considérables sur la gouvernance commerciale; cela concerne en particulier les BRIC et d'autres pays émergents importants – il y aura sans doute plus de loyauté.
- Les principaux pays d'origine de l'IED peuvent s'attendre à une demande grandissante d'élargissement de l'agenda (investissement, concurrence, services) de la part des pays du Sud.
- Un problème persistant: que faire des nombreux pays qui tirent des avantages très limités de leur appartenance à l'OMC?

(c) J.P. Singh, Professeur, Georgetown University, Washington D.C.

OMC, gouvernance mondiale et légitimité

Questions de base

1. Comment concevoir les négociations à l'OMC en termes de légitimité et de gouvernance mondiale?

L'exposé de M. Singh était fondé sur son ouvrage intitulé *Negotiation and the Global Information Economy*, publié par Cambridge University Press en 2008.

Au début de sa carrière, à entendre les négociateurs parler de leur travail, il est arrivé à la conclusion que les négociations n'étaient que des postures stratégiques, par lesquelles les pays cherchaient à maximiser leurs intérêts nationaux. À un moment donné, les intérêts nationaux «convergeaient», ce qui débouchait sur un accord. Cela n'avait pas de sens pour lui: ces postures n'étaient qu'hubris et ne permettaient pas de résoudre les problèmes, et il s'en était détourné pour passer à une réflexion plus radicale, comme celle de Freire, qui parle des acteurs en communication et de ce qui se passe lorsqu'ils communiquent entre eux.

Telle était, à ses yeux, la tension fondamentale et la tragédie de l'OMC, une organisation qui comprend l'utilisation des instruments stratégiques, et qui en même temps permet la communication et la résolution des problèmes et qui, pourtant, ne peut être vraiment prise en compte.

Dans les écoles de relations internationales, rares sont les cours sur la diplomatie ou la négociation, mais il y a de nombreux cours sur les relations diplomatiques ou la politique. Il faut aller dans les écoles de droit ou de commerce pour trouver des cours sur la négociation. Nous n'accordons pas beaucoup d'attention à ce qui se passe pendant les négociations mais nous faisons attention aux préférences des acteurs lorsqu'ils négocient, et lorsque ces préférences convergent.

2. Qu'est-ce que l'idée de légitimité?

Comment cette idée émane-t-elle de personnes qui communiquent entre elles? Après tout, c'est le sens de la démocratie: des représentants qui communiquent et qui – parce qu'ils représentent quelque chose – élaborent des solutions, qui sont alors considérées comme légitimes.

Le GATT et l'OMC sont des instruments d'après guerre, nés d'un courant de l'idéologie des Lumières, selon lequel nous devons modérer la violence de nos passions; nous avons besoin de modération et le commerce/l'échange est une question de modération. Les organisations, les pouvoirs publics, les universités partent de ces idéaux, mais, à un moment donné, ils les perdent de vue et doivent les réinventer.

À l'OMC, il est presque impoli de parler d'idéologie. L'hubris, c'est de voir «le commerce comme facteur de modération» par opposition au «commerce comme un mal». Ce que ces idéologies ont à nous dire, c'est comment les acteurs interagissent et aussi comment ils créent une légitimité pour l'OMC. Donc, qu'est-ce que la légitimité?

- la coercition?
- l'intérêt personnel?
- l'obéissance volontaire?

Certainement pas la coercition, car l'obéissance qui en résulte est une obéissance forcée. Pour beaucoup de gens, l'Accord sur les ADPIC est un instrument coercitif.

La légitimité, c'est la convergence des intérêts personnels permettant la coopération, tout en connaissant la nature de ces intérêts.

Pour revenir à l'idéologie initiale, les négociateurs espèrent une obéissance volontaire (par exemple l'autorégulation dans le cadre de l'OMC): nous

obéissons non parce que nous y sommes contraints mais parce que cela est justifié – pas nécessairement dans l'intérêt national, mais simplement parce que cela existe et a un sens. C'est l'obéissance volontaire qui montre que la légitimité peut être conceptualisée de la manière la plus élevée.

3. Qu'est ce que la gouvernance mondiale?

La question de la légitimité amène à réfléchir à ce qu'est exactement la gouvernance mondiale. À certains égards, la gouvernance mondiale est une question de compréhension intersubjective, c'est à dire de façon de comprendre les négociations. Quel est le sens du dialogue avec les autres pays?

Selon David Held et Anthony McGrew, la gouvernance est un ensemble de systèmes d'élaboration de règles, de coordination politique et de résolution des problèmes qui transcende les États et les sociétés. Un système de règles qui dépend autant des significations intersubjectives que des constitutions et des chartes sanctionnées officiellement, comme l'a dit James N. Rosenau.

La gouvernance ne peut donc être simplement liée aux États membres et à leurs souhaits. Elle est liée aussi à la compréhension culturelle qu'ils ont avant de négocier – la compréhension de ce que l'OMC représente pour eux, de ce que la négociation représente pour eux. C'est cela la légitimité, parce qu'avant d'en arriver là, ils ont déjà adopté un ensemble de normes régissant la conduite diplomatique.

M. Singh a cité un passage de l'ouvrage de François de Callières, *De la manière de négocier avec les souverains* (1716)¹. Callières parlait d'interrelations: lorsque vous arrivez au stade de la diplomatie, vous êtes déjà liés aux autres. Si vous pensez qu'à ce stade, vous, avec vos intérêts personnels, vous n'avez aucun lien avec l'autre partie, qui a aussi ses propres intérêts, c'est que vous avez une compréhension différente de la légitimité. Comme l'a dit Callières, les démêlés des États les plus petits peuvent semer la discorde entre tous les autres. On peut penser le consensus dans ce sens.

4. Le système de gouvernance de l'OMC remplit-il les conditions de responsabilité, de participation et de persuasion?

La légitimité signifie: «Le système est-il responsable? Permet-il la participation et la persuasion?»

- La persuasion et la participation sont deux choses différentes. Une participation importante ne veut pas dire qu'il y a persuasion. La délibération nécessite la participation. Si tout le monde est présent, il peut y avoir participation mais pas forcément prise de décisions. Ces critères s'appliquent-ils à l'OMC?

- du national à l'international: la gouvernance mondiale est pertinente non seulement pour l'OMC mais aussi pour toutes les organisations internationales et pour les autorités municipales et nationales;

- la responsabilité: le contrôle des actions. L'OMC dispose d'instruments «peu contraignants» (comme l'examen des politiques commerciales) et de chaînes de responsabilité, de deux types, formels et informels;

- qui n'est pas représenté? les États Membres? Il se peut que les transnationales ne souhaitent pas être sous la houlette des États Membres.

M. Singh a cité un passage de l'ouvrage d'Albert O. Hirschman *Essays on Trespassing* et ce qu'il appelle le «repas commun». Le fait que les gens ont quelque chose en commun ne signifie pas qu'il y a démocratie: cela dépend du type de «repas». Les gens ont-ils communiqué? Sont-ils venus pour participer?

La diplomatie est une sphère d'élite et les diplomates aiment travailler à huis clos. C'est un point sur lequel l'OMC est critiquée. Mais ce n'est pas une véritable participation. Pourquoi les modèles théoriques continuent-ils de voir la diplomatie comme une sphère d'élite? Nous devons montrer que la participation à l'OMC comporte aussi une responsabilité vis-à-vis de l'extérieur. Il est vrai que les médias peuvent avoir une influence négative sur les perceptions ou les résultats, mais ils peuvent aussi avoir une influence positive sur les opinions et sur les résultats.

Persuader, c'est délibérer: c'est soupeser différentes options et trouver des solutions. La convergence des intérêts diffère de la persuasion. Les pays en développement ont été invités au processus du «salon vert» et se sont joints aux délibérations. Il y avait un organe délibératif. Les résultats témoignaient donc de la légitimité des intérêts.

M. Singh a cité Robert Zoellick, qui a dit que les négociateurs devaient renoncer aux postures obstinées pour travailler ensemble à la résolution stratégique des problèmes. Celle-ci n'est possible que par la persuasion,



la responsabilité, la participation effective à la diplomatie. C'est un vaste programme, qui nous ramène au sens même de la diplomatie: le système italien, au lieu de fonder la diplomatie sur le pouvoir, fonde le pouvoir sur la diplomatie. Autrement dit, le pouvoir vient de l'interaction diplomatique, au lieu de la précéder.

Conclusion

Nous devons prêter attention à ce qui se passe pendant le «repas commun». La question est non pas «qu'est ce qui reste en dehors?» mais «qu'est ce qui se passe pendant les négociations?» C'est en se posant cette question que l'on peut réfléchir à ce qu'est la légitimité dans la gouvernance mondiale, en particulier pour une organisation internationale comme l'OMC.

2. Questions et observations de l'assistance

- Les cycles de négociations commerciales multilatérales antérieurs au Cycle d'Uruguay, dans lesquels il n'y avait pas d'engagement unique, ont aussi duré longtemps. De ce fait, pour quelles raisons

demander une réévaluation de l'engagement unique? Qu'est ce qui a changé?

- Concernant l'opposition entre coercition et persuasion, quel a été le rôle de l'OMC dans la croissance des économies émergentes?
- La capacité des pays de résoudre les problèmes a-t-elle changé? La séance s'est achevée par un débat intéressant entre les experts et plusieurs participants.

Notes finales

1 "Pour bien connaître de quelle utilité peuvent être les négociations, il faut considérer que tous les États dont l'Europe est composée ont entre eux des liaisons et des commerces nécessaires qui font qu'on peut les regarder comme des membres d'une même république, et qu'il ne peut presque point arriver de changement considérable en quelques uns de ses membres qui ne soit capable de troubler le repos de tous les autres. Les démêlés des moindres souverains jettent d'ordinaire de la division entre les principales puissances, à cause des divers intérêts qu'elles y prennent et de la protection qu'elles donnent aux partis différents et opposés." – François de Callières, De la manière de négocier avec les souverains (1716).

T. Propriété intellectuelle, durabilité et système alimentaire: tendances et nouvelles orientations

Mercredi 30 septembre 2009 – 11h15-13h15

Modérateur

Mme Caroline Dommen – Bureau Quaker auprès des Nations Unies

Intervenants

M. Geoff Tansey – Membre et administrateur, Food Ethics Council

M. François Meienberg – Directeur de campagne, Agriculture, biodiversité et propriété intellectuelle, Déclaration de Berne

M. Olivier De Schutter – Professeur, Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation

M. Carlos Correa – Professeur, Directeur du programme de Master sur les politiques et la gestion des sciences et des technologies, Université de Buenos Aires

Débat organisé par

Bureau Quaker auprès des Nations Unies, Genève

Rapport rédigé par

Bureau Quaker auprès des Nations Unies, Genève



Résumé

Le but de cette séance était de décrire comment les règles en matière de propriété intellectuelle influent sur la disponibilité et la diversité des semences ainsi que sur l'adaptabilité de notre système alimentaire pour relever de nouveaux défis, comme le changement climatique. Les

participants ont expliqué comment de nouvelles règles en matière de propriété intellectuelle étaient appliquées aux semences et ont présenté des options pour l'établissement d'un système agricole et alimentaire qui soit génétiquement diversifié et qui réponde aux besoins de subsistance des populations à travers le monde.





1. Exposés des experts

(a) Geoff Tansey, Membre et administrateur, Food Ethics Council

M. Tansey a décrit dans ses grandes lignes le système alimentaire, notant que les tendances actuelles avaient été déterminées par les évolutions observées dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et par le type d'agriculture qui y est pratiqué, à savoir une agriculture industrielle intensive, utilisant des combustibles fossiles.

M. Tansey a indiqué trois tendances. La première est la concentration du pouvoir économique entre les mains d'un nombre de plus en plus restreint d'acteurs qui contrôlent une part croissante du marché, ce qui conduit à des formes de concurrence oligopolistiques. La deuxième tendance est la recherche par les différents acteurs de moyens de contrôle plus efficaces de leurs domaines d'activité, et la troisième est le développement des marchés mondiaux. De ce fait, la principale force de changement est la concurrence entre les fournisseurs d'intrants, les négociants, les entreprises de transformation et les détaillants. Il s'ensuit une détérioration progressive des termes de l'échange pour la population rurale, excluant les petits agriculteurs et remplaçant les espèces locales par des variétés largement adaptées, nécessitant des engrais, des pesticides et d'autres intrants pour accroître la productivité dans des systèmes agricoles plus axés sur la monoculture.

Les pouvoirs publics se sont progressivement retirés de la recherche développement visant à fournir aux agriculteurs un large éventail de matériels et de connaissances qu'ils peuvent adapter librement, au profit d'une approche plus commerciale basée sur la propriété intellectuelle, ce qui signifie en fait que les gouvernements subventionnent maintenant les grandes entreprises qui possèdent des laboratoires de recherche développement pour tirer parti de la recherche fondamentale. L'extension de la protection de la propriété intellectuelle rend l'échange de connaissances et de matériels plus difficile, ce qui restreint le champ de la recherche – seules les options susceptibles d'être rentables sont étudiées sérieusement.

Alors que, dans le passé, la science, la technologie et l'information étaient des moyens de contrôle clés, les instruments les plus importants, depuis quelques décennies, sont d'ordre juridique et réglementaire. En particulier, la législation en matière de propriété

intellectuelle est devenue essentielle, notamment depuis l'application à l'agriculture de normes de propriété intellectuelle minimales, et, plus généralement, par le biais de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), depuis le milieu des années 1990. L'importance de la propriété intellectuelle est liée au développement des biotechnologies et au fait qu'elle offre à l'industrie agrochimique un moyen de contrôler la base de la chaîne alimentaire.

M. Tansey a achevé son introduction par une observation liée au thème général du Forum public de l'OMC. Les solutions aux problèmes mondiaux – que ce soit le changement climatique, l'inégalité croissante ou les conflits mondiaux – peuvent ne pas être des solutions mondiales. Il peut être nécessaire de modifier les structures de gouvernance mondiale pour apporter à ces problèmes des solutions locales, axées sur l'environnement et fondées sur l'équité, ce qui pourrait imposer des contraintes aux acteurs mondiaux. L'agriculture dépend du lieu, du climat et de la connaissance de l'écosystème local.

(b) François Meienberg, Directeur de campagne, Agriculture, biodiversité et propriété intellectuelle, Déclaration de Berne

M. Meienberg a parlé des nouvelles orientations du système de propriété intellectuelle et du système alimentaire. Il a noté l'augmentation du nombre de brevets sur les semences élaborées selon des méthodes de sélection classiques. En effet, ces méthodes s'avèrent plus efficaces que le génie génétique pour améliorer les caractéristiques génétiques complexes des végétaux et développer des propriétés telles que la résistance au stress environnemental ou aux parasites. M. Meienberg a noté que les grands producteurs de semences, comme Monsanto ou Syngenta, demandent tous un nombre de brevets supérieur à la moyenne pour de nouvelles semences sélectionnées de manière classique.

Il a décrit une affaire en instance devant la Grande Chambre de recours (l'organe d'appel suprême) de la Convention sur le brevet européen (CBE), dite l'affaire «du chou brocoli». En 2003, Syngenta et Limagrain ont contesté un brevet accordé pour augmenter la quantité d'un agent anticancéreux dans le brocoli par des méthodes de sélection classiques¹. Les deux entreprises affirmaient que le brevet avait été accordé

pour un «procédé essentiellement biologique» – alors que la Convention sur le brevet européen prévoit que ces procédés ne sont pas brevetables. Il est probable que cette affaire, qui sera tranchée en 2010, influencera fortement l'orientation des critères de brevetabilité des végétaux en Europe et déterminera si les méthodes classiques de sélection des végétaux sont brevetables ou non.

M. Meienberg a évoqué l'opposition croissante entre les intérêts des grands producteurs de semences, ceux des petits producteurs de semences et ceux du reste du monde. Partout dans le monde, les associations agricoles affirment que les semences sélectionnées de manière classique ne devraient pas être brevetables. La plupart des obtenteurs, des organisations agricoles et des ONG² sont opposés au droit des brevets actuel, au motif qu'il ne favorise pas l'innovation. Le fait que les obtenteurs et les agriculteurs eux mêmes sont de cet avis indique qu'il y a un problème dans le système. Selon M. Meienberg, Plantcom, l'organisation des obtenteurs des Pays Bas, avait dit que l'exemption des obtenteurs devait être pleinement appliquée en droit des brevets pour sauvegarder l'innovation. Cela constituerait un changement radical dans le droit des brevets.

Une autre tendance est le renforcement des moyens de faire respecter les droits de propriété intellectuelle. Aux États Unis, Monsanto a intenté plusieurs procès en contrefaçon de brevets contre des agriculteurs. Il a prétendu qu'il pouvait empêcher l'importation en Europe de farine de soja génétiquement modifié en provenance d'Argentine, car il détient le brevet, en Europe, sur la résistance génétique du soja au glyphosate. Monsanto n'a pas obtenu gain de cause parce que le brevet portait sur la résistance du soja au glyphosate et le tribunal a estimé que personne ne pulvérisait du glyphosate sur la farine de soja, donc qu'il n'y avait pas de lien. Mais si le brevet avait eu un lien avec l'utilisation du produit, l'entreprise aurait peut être pu empêcher son importation à la frontière européenne. Cela aurait conduit à une situation très étrange: en raison des règles de l'OMC, les pays ont dû supprimer les obstacles non tarifaires, ce qui les prive du pouvoir de réglementer les importations et les exportations. Mais ce pouvoir pourrait être exercé par des entreprises, sous prétexte qu'elles détiennent les brevets.

(c) Carlos Correa, Professeur, Directeur du programme de Master sur les politiques et la gestion des sciences et des technologies, Université de Buenos Aires

M. Correa a rappelé l'article 27:3 b) de l'Accord sur les ADPIC, qui prévoit que les végétaux et les animaux peuvent être exclus de la brevetabilité, mais qui exige aussi que les Membres de l'OMC protègent les variétés végétales au moyen d'un système sui generis, de brevets ou d'une combinaison des deux. Le réexamen de l'article 27:3 b), entrepris à l'OMC en 1999, n'a pas été achevé, principalement en raison d'un désaccord entre les pays développés et les pays en développement au sujet de la portée du réexamen. On ne sait donc toujours pas quelle norme s'appliquera dans ce domaine.

L'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV) est devenue le principal modèle de protection de la propriété intellectuelle pour les variétés végétales. Avant 1995, peu de pays en développement avaient ratifié la Convention de l'UPOV, mais beaucoup l'ont fait depuis. Lorsque l'Accord sur les ADPIC a été adopté, des universitaires, des ONG et des gouvernements ont fait un travail important pour élaborer des systèmes sui generis de protection des variétés végétales, qui n'étaient pas fondés sur le modèle de l'UPOV. Toutefois, très peu de pays ont appliqué des systèmes autres que celui de l'UPOV. Plusieurs pays sont dans une situation assez floue: ils peuvent appliquer la protection des variétés végétales mais ils ne sont pas membres de l'UPOV. Il sera intéressant de voir comment la situation évoluera dans ces pays et si l'UPOV pourra assouplir l'entrée dans son système.

La multiplication des accords commerciaux bilatéraux et régionaux a des conséquences pour les droits de propriété intellectuelle sur les végétaux et en général. La plupart des accords commerciaux auxquels l'UE et les États Unis sont parties ont obligé le pays en développement partenaire à signer la Convention de l'UPOV de 1991. Les accords commerciaux bilatéraux des États Unis, en particulier, comportent l'obligation pour le pays partenaire de protéger les végétaux et/ou les animaux. Ces accords commerciaux peuvent donc avoir pour effet de rendre les variétés végétales brevetables dans de nombreux pays. Selon M. Correa, cela n'est pas souhaitable, car les brevets peuvent faire obstacle à l'innovation en limitant l'accès au matériel breveté et les exceptions prévues dans le droit des brevets ne sont peut-être pas suffisantes pour permettre la recherche, l'obtention ou la commercialisation de nouvelles variétés. Il a fait référence aux documents de l'UPOV



et des associations d'obteneurs qui indiquent que, si on ne renforce pas les exceptions pour la recherche dans le droit des brevets, l'innovation risque d'être entravée, ce qui aurait des effets négatifs sur l'agriculture.

Enfin, M. Correa a évoqué le Traité international de la FAO sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Ce traité se fonde sur le fait qu'il y a une forte interdépendance entre les pays dans le domaine de l'agriculture et des ressources génétiques. La philosophie qui le sous-tend privilégie le partage des ressources plutôt que l'appropriation et la création de droits exclusifs. Ce traité contient deux dispositions concernant la propriété intellectuelle. La première interdit aux signataires de demander ou de faire valoir des droits de propriété intellectuelle sur des matériels obtenus dans le cadre du système multilatéral du traité. La seconde prévoit que, si une personne qui a reçu du matériel par le biais du système multilatéral améliore ce matériel et obtient des droits de propriété intellectuelle sur cette amélioration qui restreignent l'accès à la sélection et à la recherche, cette personne doit verser une compensation au système multilatéral. En d'autres termes, la protection de la propriété intellectuelle pour les améliorations apportées n'est pas prohibée, mais elle suppose le versement d'une compensation et elle restreint l'innovation. Selon M. Correa, cela met le système des droits de propriété intellectuelle dans la bonne perspective: donner la priorité à l'innovation et à l'accès aux ressources et exiger le paiement d'une compensation par ceux qui limitent l'accès aux ressources. Il a ajouté que la création, dans le cadre du traité, d'un fonds commun de ressources à la disposition du public, sans droits exclusifs, semble renforcer la capacité des pays d'innover et de progresser dans le secteur agricole.

(d) Olivier De Schutter, Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation

M. De Schutter a présenté son rapport 2009³ sur les politiques en matière de semences et le droit à l'alimentation. Il a expliqué que les agriculteurs se procurent des semences par deux voies très différentes: 1) la voie informelle, c'est-à-dire le système de semences des agriculteurs, qui échangent entre eux les variétés locales. Ce système reste prédominant pour la plupart des agriculteurs des pays en développement; et 2) la voie commerciale, par laquelle des variétés «améliorées», uniformes, stables et certifiées par les gouvernements, sont fournies aux agriculteurs dans le cadre de programmes subventionnés ou leur sont vendues. M. De Schutter a noté qu'il y avait une

évacuation progressive mais bien réelle des systèmes de semences informels des agriculteurs par les systèmes de semences commerciaux.

Cela est dû, en premier lieu, aux systèmes de certification des semences, consistant en l'approbation par les pouvoirs publics de listes de semences jugées fiables. Souvent, les variétés locales traditionnelles sont exclues de ces systèmes car elles ne présentent pas les qualités d'uniformité et de stabilité qui permettraient de les faire figurer dans les catalogues. Deuxièmement, dans de nombreux pays, le gouvernement soutient les agriculteurs, par exemple en leur fournissant un ensemble d'intrants comprenant des semences, des engrais, des pesticides ou un accès au crédit. Les semences ainsi fournies sont des variétés commerciales, ce qui incite les agriculteurs à abandonner les variétés locales plus traditionnelles. Troisièmement, les agriculteurs utilisent de plus en plus les variétés commerciales qu'ils améliorent dans l'environnement local, d'où une tendance à la combinaison de ces différentes méthodes dans les pratiques de sélection des agriculteurs.

M. De Schutter a indiqué que le remplacement des systèmes de semences informels par les systèmes commerciaux comportait deux risques. Le premier est que, malgré leurs qualités, notamment une plus grande valeur nutritionnelle, les nouvelles semences améliorées peuvent créer des problèmes. Par exemple, dans de nombreux cas, elles rendent les revenus moins stables au fil des ans parce que la culture de ces semences uniformes réduit la résistance aux intempéries, aux insectes ou aux maladies, qui peuvent détruire des récoltes entières. Les semences moins uniformes sont plus résistantes et le revenu des agriculteurs ne risque pas de subir une baisse aussi importante. De plus, les variétés «améliorées» sont protégées par des droits de propriété intellectuelle de sorte que les agriculteurs sont obligés de les acheter à des entreprises privées qui, du fait de la concentration croissante du marché, peuvent vendre les semences à des prix élevés. En outre, les agriculteurs peuvent devenir dépendants des variétés non locales qu'ils peuvent avoir du mal à obtenir régulièrement. Dans de nombreux pays en développement, les gouvernements ont mis en place des programmes pour fournir des intrants aux agriculteurs, mais ils n'ont pas de stratégie de sortie. M. De Schutter s'est demandé ce qu'il adviendrait des agriculteurs devenus tributaires des nouvelles semences si les priorités de financement changeaient. Enfin, dans bien des cas, les variétés traditionnelles sont mieux adaptées à l'environnement local, dans lequel les variétés améliorées ne donnent pas d'aussi bons résultats.

Le second risque est lié à la diminution de la biodiversité. Bien qu'il y ait dans le monde des milliers de plantes que l'on peut utiliser pour l'alimentation, seulement 150 espèces environ sont cultivées et, surtout, quatre ou cinq: le blé, le maïs, le riz, la pomme de terre et le soja. On fait beaucoup d'efforts pour améliorer ces quatre ou cinq espèces, alors que leur diversité génétique diminue. Or la diversité est essentielle pour la sécurité alimentaire.

M. De Schutter a fait plusieurs recommandations:

- Les pays doivent être mieux équipés pour faire les bons choix en ce qui concerne le régime de propriété intellectuelle qu'ils adoptent, par exemple par une meilleure information sur les avantages potentiels des options qui génèrent prévues à l'article 27:3 b) de l'Accord sur les ADPIC et sur les risques liés à des niveaux élevés de protection de la propriété intellectuelle, par exemple par l'adhésion à la Convention de l'UPOV de 1991.
- Il faudrait recourir davantage aux exemptions pour la recherche prévues dans l'Accord sur les ADPIC et la Convention de l'UPOV et il faudrait envisager de faciliter l'accès aux matériels pouvant servir à la recherche, par exemple au moyen de centres d'échange ou de systèmes à accès libre.
- Les pouvoirs publics doivent investir dans la recherche agricole pour corriger le déséquilibre que les droits de propriété intellectuelle créent en encourageant la recherche dans des directions qui profitent aux riches agriculteurs plutôt que dans des domaines qui profiteraient au plus grand nombre, comme le maïs tropical, le sorgho, la banane ou le manioc.
- La protection des droits des agriculteurs devrait être améliorée. Les agriculteurs devraient être récompensés pour leur gestion des ressources génétiques. Par exemple, le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dit que les agriculteurs devraient avoir le droit de participer à la prise de décisions et, selon M. De Schutter, ils devraient être associés à l'élaboration de la législation sur les droits de propriété intellectuelle dans l'agriculture.
- Les gouvernements devraient faire plus pour encourager les systèmes traditionnels de semences des agriculteurs et éviter qu'ils ne soient marginalisés par les systèmes commerciaux. Ils pourraient, par exemple, modifier la réglementation

sur les semences pour la rendre plus favorable aux variétés traditionnelles, aux banques de semences communautaires (comme en Inde ou au Mali) et aux foires aux semences, dans lesquelles les agriculteurs échangent des semences, au lieu de dépendre des systèmes commerciaux.

2. Questions et observations de l'assistance

Dans le débat qui a suivi, les experts ont apporté des éléments supplémentaires.

M. Meienberg a rappelé que la raison d'être des droits de propriété intellectuelle était de promouvoir l'innovation. Si un système de propriété intellectuelle est mis en place pour les semences, il faut s'assurer qu'il encourage réellement l'innovation. Le gouvernement suisse, par exemple, a prolongé la durée de la protection conférée par un brevet en la faisant passer de 20 à 25 ans, mais cette durée semble arbitraire, et n'est pas déterminée en fonction de ce qui est le mieux pour l'innovation. D'autres facteurs doivent également être pris en considération, en particulier les relations entre les facteurs; par exemple, les brevets sur les végétaux et les procédés biologiques ont une incidence sur la biodiversité et sur les obtenteurs, les agriculteurs et les consommateurs. Cela plaide en faveur d'une approche totalement différente de la protection de la propriété intellectuelle pour les semences. Il faudrait garder à l'esprit que la politique adoptée dans ce domaine ne doit pas être une politique «uniforme», car l'impact sur les agriculteurs et sur la biodiversité n'est pas le même aux Pays Bas et au Malawi. Il y a, dans l'Accord sur les ADPIC et – dans une moindre mesure – dans la Convention de l'UPOV, une grande flexibilité qui peut être utilisée à cette fin. La politique en matière de propriété intellectuelle pour les semences doit répondre aux besoins de toutes les parties prenantes. Il s'agit de savoir non pas comment l'Accord sur les ADPIC et la Convention UPOV ont été conçus, mais ce qu'il faudra faire dans l'avenir.

M. Correa a fait observer que la propriété intellectuelle est un outil (pour promouvoir le progrès scientifique et technologique) et non une fin en soi. Selon lui, il faut repenser complètement la manière dont la propriété intellectuelle est appliquée dans l'alimentation et l'agriculture et examiner dans quelle mesure le système existant atteint les objectifs sociétaux dans ce domaine, à savoir favoriser l'innovation et garantir l'accès aux produits de l'innovation. Le système de protection des variétés végétales, en particulier le système de l'UPOV,



a été conçu pour répondre aux besoins des entreprises semencières européennes et l'on peut se demander s'il répond aux besoins des agriculteurs et des producteurs de semences des pays en développement.

M. Correa a ajouté que l'on avait beaucoup discuté des flexibilités prévues par l'Accord sur les ADPIC pour la protection de la santé publique, mais que l'on avait peu parlé des flexibilités nécessaires pour protéger d'autres domaines d'intérêt public, comme l'alimentation et l'agriculture. Certains pays européens ont introduit des flexibilités mais, dans la plupart des pays en développement, la question n'a pas été envisagée. On pourrait étudier de plus près l'utilisation de flexibilités.

M. Tansey a noté que les tendances identifiées pendant la discussion ne conduiront pas à un système alimentaire équitable et durable. Il a cité l'Évaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies agricoles pour le développement⁴, qui constatait qu'il fallait passer à une agriculture plus écologique. Il a dit que la technologie ne pouvait pas résoudre les problèmes de la faim et de la malnutrition car ce ne sont pas des problèmes technologiques, mais des problèmes sociaux et économiques. Il a souligné la nécessité de cadres juridiques et institutionnels différents et de mesures d'incitation à la recherche et à l'innovation. Il faudrait considérer l'innovation comme une activité pratiquée un peu partout – dans les champs, dans les villages et dans les petites entreprises – et non comme une activité réservée à quelques sociétés et à des scientifiques professionnels. M. Tansey a souligné que des modèles de réglementation et d'entreprise mal conçus portaient préjudice au système financier et qu'il était très dangereux de dépendre de quelques méga entreprises du secteur alimentaire. Il a appelé de ses vœux la mise en place de régimes antitrust et de régimes de responsabilité et de réparation, qui imposeraient des responsabilités à ceux qui bénéficient des privilèges que

confère la propriété intellectuelle et qui permettraient de contrôler leurs activités.

M. Tansey a demandé que l'on rejette la brevetabilité des végétaux et des animaux, que l'on aide les pays à élaborer des systèmes sui generis appropriés et que l'on envisage une nouvelle révision de la Convention de l'UPOV pour qu'elle tienne compte des droits et des systèmes de semences des agriculteurs et pour qu'elle soit plus flexible.

3. Conclusions et voie à suivre

Dans leurs conclusions, les intervenants sont convenus qu'il fallait considérer la propriété intellectuelle comme un outil permettant l'innovation et faire en sorte que la propriété intellectuelle et la recherche répondent aux besoins des petits agriculteurs. Ils ont demandé que l'on utilise davantage les flexibilités autorisées par le régime international de la propriété intellectuelle et que l'on reconnaisse qu'un système uniforme ne serait pas approprié dans l'agriculture et ne favoriserait pas la résistance à long terme aux changements environnementaux.

Notes finales

¹ Brevet EP1069819, *Procédé par sélection d'accroissement des glucosinolates anticarcinogènes de la Brassica*, <https://register.epoline.org/espacenet/application?lng=fr&number=EP99915886&tab=main>.

² M. Meienberg a mentionné un groupement d'ONG et de grandes organisations agricoles qui travaillent ensemble sur ces questions: www.no-patents-on-seeds.org.

³ *Seed policies and the right to food: enhancing agrobiodiversity and encouraging innovation*, <http://www.un.org/ga/third/64/documentslist.shtml>.

⁴ Voir *Agriculture at a Crossroads*, 2009, www.agassessment.org.

U. La crise financière mondiale: les règles de l'OMC et le rôle de l'État

Mercredi 30 septembre 2009 – 16h30-18h30

Modérateur

M. Brendan McGivern – Associé directeur, White & Case LLP, Genève

Intervenants

M. Jasper Wauters – Associé, White & Case LLP, Genève

M. David Hartridge – Conseiller principal, OMC, White & Case LLP, Genève

M. Karl Tachelet – Directeur, Commerce et relations extérieures, Confédération européenne des industries du fer et de l'acier (EUROFER), Bruxelles

M. James Bacchus – Associé, Greenberg Traurig, LLP, Washington, D.C.; et ancien Président de l'Organe d'appel de l'OMC

Débat organisé par

White & Case LLP

Rapport rédigé par

White & Case LLP



Résumé

Le but de cette séance était d'examiner les réponses des gouvernements à la crise économique, compte tenu des règles pertinentes de l'OMC et de ses objectifs de libéralisation des échanges. La question fondamentale abordée au cours de la séance concernait la pertinence et le rôle de l'OMC en tant qu'institution et les principes sur lesquels repose le système commercial multilatéral.

Les experts ont examiné quatre questions essentielles concernant la manière dont les Membres ont relevé les défis résultant de la crise économique et la mesure dans laquelle

l'OMC joue un rôle dans le choix des moyens d'action disponibles pour surmonter la crise. En particulier, les quatre intervenants ont examiné 1) le rôle des subventions dans la lutte contre la crise économique dans le secteur industriel, 2) la question des subventions aux banques et aux autres fournisseurs de services financiers comme moyen de faire face à la crise financière, 3) les problèmes spécifiques rencontrés par un secteur économique clé comme la sidérurgie, et enfin 4) le rôle de l'OMC et les disciplines de l'OMC en période de crise économique. La séance était présidée par M. Brendan McGivern, Associé directeur du bureau de Genève de White & Case LLP.





1. Exposés des experts

(a) Jasper Wauters, Associé, bureau de Genève de White & Case LLP

M. Wauters a examiné la question de savoir si les récentes opérations de sauvetage risquaient de donner lieu demain à des différends commerciaux. En particulier, il considérait les subventions comme un moyen d'action qu'il a comparé aux autres moyens d'action dont disposent les gouvernements.

Selon lui, les subventions sont peut être un moindre mal par rapport aux mesures protectionnistes comme le relèvement des droits de douane, les obstacles techniques au commerce ou les mesures antidumping. Il a examiné l'approche plutôt positive des subventions dans le cadre du GATT et a expliqué que, même dans le cadre des règles de l'OMC, les subventions sont un mécanisme généralement accepté. En tant que telles, elles ne créent pas d'obstacle au commerce, mais stimulent au contraire les échanges.

Le principal argument de M. Wauters était que les subventions étaient préférables aux politiques restrictives pour le commerce, comme les mesures correctives commerciales.

(b) David Hartridge, Conseiller principal, OMC, White & Case LLP

M. Hartridge s'est demandé s'il existait des règles de l'OMC imposant aux gouvernements une discipline qui limiterait leur autonomie dans les opérations de sauvetage dans le secteur des services financiers. Il a conclu que l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) ne contenait pas de véritables disciplines concernant les subventions aux fournisseurs de services. L'AGCS contient seulement une disposition générale demandant aux Membres d'engager des négociations en vue d'élaborer les disciplines multilatérales nécessaires.

M. Hartridge a expliqué que l'absence d'avancée significative depuis le début de ces négociations confirmait le manque de volonté politique réelle d'imposer de véritables disciplines en matière de subventions dans le domaine des services. Cela signifie que le sauvetage très controversé d'établissements bancaires en 2008, n'était pas visé par les disciplines de l'AGCS, hormis la prescription générale de non discrimination, qui ne semble pas être en question.

M. Hartridge a également évoqué l'exception d'ordre prudentiel relative aux services financiers, qui prouve que rien dans l'AGCS ne peut empêcher un Membre de prendre des mesures pour des raisons prudentielles ou pour garantir l'intégrité et la stabilité de son système financier.

Il a expliqué que cette exception prévue dans l'Annexe sur les services financiers pouvait, en tout état de cause, être invoquée pour justifier les mesures prises pendant la crise financière, même si l'AGCS avait prévu de véritables disciplines en matière de subventions.

(c) Karl Tachelet, Directeur, Commerce et relations extérieures, Confédération européenne des industries du fer et de l'acier (EUROFER)

M. Tachelet a examiné la question de savoir si la crise économique pouvait entraîner de nouvelles «crises de l'acier» et un recours accru à des mesures correctives commerciales dans le secteur sidérurgique.

Il a donné un aperçu des évolutions récentes dans le secteur de la sidérurgie et a examiné, en particulier, l'évolution des prix de l'acier en Chine. Il a indiqué que ces prix avaient fortement baissé récemment et que les producteurs d'acier européens avaient de plus en plus de mal à soutenir la concurrence de la Chine.

Selon M. Tachelet, la compétitivité de l'industrie sidérurgique chinoise était due au soutien que lui accordait le gouvernement au moyen de diverses subventions. En conséquence, la sidérurgie européenne subissait déjà un dommage et il fallait s'attendre à l'adoption imminente de mesures correctives commerciales pour compenser les pratiques déloyales des exportateurs chinois.

“ Les mesures correctives commerciales étaient importantes pour égaliser les conditions de concurrence et faire en sorte que les Membres de l'OMC respectent leurs obligations multilatérales ”

Il estimait que les mesures correctives commerciales étaient importantes pour égaliser les conditions de concurrence et faire en sorte que les Membres de l'OMC respectent leurs obligations multilatérales.



(d) James Bacchus, Associé, Greenberg Traurig, LLP, et ancien Président de l'Organe d'appel de l'OMC

M. Bacchus a examiné l'impact de la crise mondiale sur les capacités institutionnelles de l'OMC et sur le respect continu par les Membres des principes fondamentaux sur lesquels repose le système commercial multilatéral.

M. Bacchus s'est exprimé sur les sujets particuliers abordés par les trois premiers intervenants. Selon lui, les subventions sont coûteuses et peuvent fausser les échanges. Comme l'a dit M. Hartridge, il n'y a pas, actuellement, de véritables disciplines concernant les subventions dans le secteur des services, mais les Membres devraient établir de telles disciplines afin d'éviter que les subventions ne faussent les conditions de concurrence.

Il était également d'accord avec M. Tachelet sur le rôle joué par les mesures correctives commerciales pour garantir que les Membres respectent les règles et que les exportateurs ne recourent pas à des pratiques commerciales déloyales, comme le dumping.

Toutefois, il estimait qu'il était peut être plus important de rechercher et d'analyser les raisons fondamentales de l'avantage compétitif de la Chine, puisqu'il ne résultait pas d'un avantage comparatif naturel.

“C'était grâce à l'existence des règles de l'OMC et au bon fonctionnement de son mécanisme de règlement des différends que la crise mondiale n'a pas été aggravée par un protectionnisme excessif”

Pour conclure, il a souligné le rôle crucial des règles de l'OMC en période de crise économique. Selon lui, la crise avait démontré pourquoi il est important d'avoir des règles multilatérales. C'était grâce à l'existence des règles de l'OMC et au bon fonctionnement de son mécanisme de règlement des différends que la crise mondiale n'a pas été aggravée par un protectionnisme excessif.

2. Questions et observations de l'assistance

L'assistance a posé plusieurs questions qui ont amené à poursuivre la réflexion sur la nécessité de disciplines concernant les subventions pour les services en général et pour les fournisseurs de services financiers en particulier.

Une question a porté sur l'industrie sidérurgique et sur les causes des difficultés actuelles des producteurs d'acier dans les pays développés.

L'impact possible de la crise économique sur certains des grands différends commerciaux du moment, comme celui qui oppose les CE et les États Unis au sujet des subventions pour les avions, a également été évoqué.

3. Conclusions et voie à suivre

En résumé, la séance a été axée sur certaines des questions le plus fréquemment posées au sujet de la crise économique et financière mondiale et de la réaction des Membres de l'OMC. Elle a abordé certaines questions essentielles concernant le rôle des Accords de l'OMC et le rôle de l'OMC en tant qu'institution dans la recherche de solutions mondiales aux problèmes mondiaux.

V. Quel peut être le rôle des accords sur le commerce des services dans la crise financière et les mesures prises pour faire face à la crise économique?

Mercredi 30 septembre 2009 – 16h30-18h30

Modérateur

M. Offah Obale – Administrateur, Programme sur les services, Centre Sud

Intervenants

M. Kavaljit Singh – Directeur, Public Interest Research Centre

Mme Myriam Vander Stichele – Chercheur principal, Centre for Research on Multinational Corporations

Mme Jane Kelsey – Professeur, Faculté de droit, Université d'Auckland

Mme Sanya Reid Smith – Conseillère juridique et chercheur principal, Third World Network

Mme Ellen Gould – Chercheur associé, Centre canadien de politiques alternatives

Débat organisé par

Centre for Research on Multinational Corporation (SOMO)
et Third World Network (TWN)

Rapport rédigé par

Centre for Research on Multinational Corporation (SOMO)
et Third World Network (TWN)



Résumé

La séance avait principalement pour objet de compenser le manque d'attention au sein de nombreuses instances qui s'occupent de la crise économique et financière et d'examiner le rôle que les accords de libre échange ont joué dans la libéralisation et la déréglementation des services financiers. Afin de susciter un débat sur le rôle passé et futur de l'OMC et du Cycle de négociations de Doha dans la crise financière actuelle, les questions suivantes ont été examinées:

- En quoi l'actuel Accord général sur le commerce des services (AGCS), les accords de libre échange (ALE) et les traités d'investissement bilatéraux (TIB) qui régissent le commerce des services influent-ils sur la capacité des gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour faire face à la crise

économique et financière et éviter des crises analogues dans l'avenir?

- Quels sont les liens entre, d'une part, les nouveaux règlements financiers, les plans de sauvetage et les plans de relance proposés et appliqués et, de l'autre, l'AGCS et les autres accords sur le commerce des services?

Les participants ont abouti à la conclusion qu'il y avait une grande incohérence entre la marge de manœuvre nécessaire pour faire face à la crise économique et financière et en appliquer les leçons et la libéralisation des services financiers au travers des ALE, de l'AGCS et des TIB, qui contiennent des règles différentes en matière de déréglementation. Ils ont préconisé de repenser fondamentalement, de remanier ou même de supprimer ces accords.

1. Exposés des experts

(a) Kavaljit Singh, Directeur, Public Interest Research Centre

La libéralisation et les fonctions spéciales des services financiers et des banques étrangères dans les pays en développement

Les services financiers sont fondamentalement différents des autres services tels que les services informatiques, les services d'éducation et de santé et les services liés au tourisme, de sorte que les coûts et les avantages de la libéralisation du commerce et de l'investissement dans ce secteur sont radicalement différents. Lorsqu'une banque fait faillite, les autres banques (qui sont saines et rentables) sont touchées en raison des prêts interbancaires, et le système de paiement est lui aussi affecté – ce qui ébranle le système tout entier. Les succursales des banques multinationales en faillite peuvent propager la crise au niveau mondial.

Les fournisseurs mondiaux de services financiers demandent le libre échange dans ce secteur, dans le cadre de l'AGCS, et surtout d'ALE bilatéraux qui peuvent être négociés plus rapidement. Grâce au «processus d'examen» des ALE, des engagements de libéralisation plus étendus et de nouveaux engagements en matière d'accès aux marchés seront pris dans l'avenir.

L'Inde est soumise à des pressions pour ouvrir ses services financiers, notamment les services bancaires, dans le cadre des négociations commerciales bilatérales et multilatérales. On dit que son système bancaire n'est pas efficace et que le meilleur moyen d'accroître son efficacité est d'autoriser une plus grande présence des banques étrangères. Les recherches fondées sur les critères d'efficacité montrent que les banques indiennes sont plus efficaces que les banques étrangères, malgré le fait qu'elles sont très présentes dans les zones rurales et isolées, où le volume des transactions est très faible.

L'inclusion financière est également un paramètre important en Inde, où 500 millions de personnes n'ont pas accès aux services bancaires. Or, la plupart des succursales de banques étrangères se trouvent dans des zones urbaines et métropolitaines – et, même dans ces zones, elles ne desservent pas la population pauvre. La part des banques étrangères dans le crédit agricole total en Inde est inférieure à 1 pour cent, et le crédit qu'elles accordent aux PME représente 1,2 pour cent du crédit total. Le problème vient des modèles d'entreprise

des banques étrangères, car aucune réglementation ne leur interdit de desservir la population urbaine pauvre.

Il y a une grande différence entre les banques locales et les banques étrangères. Contrairement aux banques locales, les banques étrangères peuvent plier bagage et s'en aller, par exemple si leur société mère est en difficulté ou s'il y a une crise dans le pays d'accueil.

L'Inde a été épargnée par la crise financière pour les raisons suivantes:

- la présence des banques étrangères sur son marché est limitée, et celle des banques indiennes à l'étranger est très limitée;
- elle a une réglementation plus stricte du système bancaire, qui lui a permis d'avoir une croissance économique de 6 à 8 pour cent, une épargne intérieure plus élevée et des banques rentables et d'éviter les opérations de sauvetage.

Les nouveaux ALE comportent des disciplines relatives au contrôle des capitaux, même si la Banque mondiale et le FMI ont changé de position sur ce contrôle après le soudain exode de capitaux causé par la crise asiatique.

“La crise financière actuelle oblige à repenser fondamentalement la libéralisation des services financiers dans le cadre des accords commerciaux”

Le modèle de l'AGCS antérieur à la crise, fondé sur la déréglementation, les très grosses banques universelles et la libre circulation des capitaux à travers les frontières, a été discrédité. La crise financière actuelle oblige à repenser fondamentalement la libéralisation des services financiers dans le cadre des accords commerciaux et à la retarder au niveau bilatéral ou multilatéral jusqu'à ce que les questions de réglementation soulevées par la crise actuelle trouvent une réponse. Il y a des leçons à tirer en matière de politique auprès des pays qui n'ont pas été touchés par la crise actuelle.





(b) Myriam Vander Stichele, Chercheur principal, Centre for Research on Multinational Corporations

Libéralisation des services financiers dans le cadre de l'AGCS et dans le contexte de la crise et des réformes financières

1. La crise a montré que les hypothèses ci après sur lesquelles reposent les négociations de l'AGCS relatives aux services financiers sont erronées:

- il n'y a pas besoin de réglementer avant de libéraliser; or, la crise a été causée par l'absence de réglementation;
- les services financiers étrangers sont plus efficaces; or, ils répandent des produits toxiques et propagent des comportements risqués;
- les règles de l'AGCS soutiennent l'expansion rapide des produits financiers et des opérateurs financiers et intensifient la concurrence mondiale; or, l'accroissement de la concurrence a créé des pressions en vue d'affaiblir les réglementations – on parle de «réglementation allégée» –, ce qui a ouvert la voie aux comportements risqués et complexes à l'origine de la crise.

2. Les règles de l'AGCS ne font pas que libéraliser, elles dérèglementent et intègrent la réglementation allégée par les moyens suivants:

- les engagements permanents, car il est très difficile et coûteux de retirer les secteurs de services financiers visés par des engagements afin de réglementer de nouveau; par exemple, dans leurs engagements annexés à l'AGCS, les États Unis ont inscrit l'abandon de la Loi Glass Steagall de 1933 (c'est à dire l'abandon de la séparation entre les services bancaires commerciaux et les autres services financiers, qui a permis aux conglomérats financiers de devenir trop gros pour faire faillite);
- la règle de l'accès aux marchés (article XVI de l'AGCS) dérèglemente en raison des mesures suivantes «qu'un Membre ne maintiendra pas, ni n'adoptera» lorsqu'il a pris des engagements concernant les services financiers:

» limitations concernant le nombre de fournisseurs de services financiers;

» limitations concernant la valeur totale des transactions ou avoirs en rapport avec les services;

» limitations concernant le nombre total d'opérations de services ou la quantité totale de services produits;

» mesures qui prescrivent des types spécifiques d'entité juridique ou de coentreprise;

» examen des besoins économiques;

» limitations concernant la propriété étrangère;

- les demandes présentées dans le cadre des négociations, telles que celles des CE qui contiennent de nombreux appels à «éliminer» les réglementations existantes (par exemple les exigences minimales de fonds propres pour les banques étrangères ou les limites imposées aux opérations des fonds spéculatifs).

3. La libéralisation des services financiers dans le cadre de l'AGCS limite la capacité des gouvernements de modifier la structure réglementaire afin de remédier à la crise financière, pour les raisons suivantes:

- l'«exception d'ordre prudentiel» prévue dans l'Annexe sur les services financiers n'est pas suffisante pour protéger toutes les mesures nationales nécessaires pour remédier à la crise économique et financière, et les mesures prudentielles peuvent être contestées si l'on considère qu'elles sont «utilisées par un Membre comme un moyen d'éviter ses engagements ou obligations au titre de l'Accord».

- la règle du traitement national inscrite dans l'AGCS s'applique même lorsqu'une banque étrangère est soutenue par le gouvernement (plan de sauvetage), et aucune discrimination n'est possible entre les banques étrangères qui ont une stabilité financière différente ou sont soumises à une surveillance différente de la part du pays d'origine.

- le Mémorandum d'accord de l'OMC sur les engagements relatifs aux services financiers, adopté par 33 pays Membres, contient une clause de maintien du statu quo concernant la réglementation et une disposition relative à l'offre de «tout nouveau service financier» sur le territoire du Membre qui ont peut être été responsables de la débâcle actuelle.

Cela veut dire que, dans le cadre de l'AGCS, aucune garantie de bonne réglementation et de bonne surveillance n'est prévue et qu'il est difficile de prendre des mesures préventives.

4. Les règles de l'AGCS et les engagements annexés à l'Accord posent des problèmes pour la mise en œuvre des nouvelles réglementations envisagées, par exemple parce que l'adoption de nouvelles normes techniques ou de nouvelles prescriptions en matière de qualifications ou de licences pourrait être contraire à la règle de l'AGCS sur la réglementation intérieure (article VI:5), selon laquelle elles ne devraient pas être plus rigoureuses que nécessaire, ou lorsqu'elles n'auraient pas pu être prévues au moment où le pays a pris ses engagements, ou lorsqu'elles constituent une «restriction à la fourniture du service» (article VI:4 c)).

5. Il ne faudrait pas négocier une plus grande libéralisation des services financiers dans le cadre de l'AGCS pour les raisons suivantes:

- la réglementation et la surveillance financières internationales et nationales ne sont pas prêtes, et les conglomérats financiers continuent de se livrer à des opérations risquées et à proposer des produits risqués;
- les conditions de concurrence ne sont pas égales dans le secteur financier entre les conglomérats financiers soutenus par leur gouvernement et les banques des pays en développement qui ont moins accès aux capitaux internationaux et subissent les effets de la crise économique;
- de nouvelles disciplines concernant la réglementation intérieure pourraient compromettre la réglementation et la surveillance financières nationales et internationales;
- les négociateurs commerciaux ont montré qu'ils ne savaient pas comment traiter l'aspect risque du secteur financier.

6. Moyens de remédier aux problèmes posés par l'AGCS en ce qui concerne les services financiers:

- les demandes et les offres (révisées) présentées au sujet des services financiers devraient être retirées;

- il ne faudrait pas engager de nouvelles négociations sur les services financiers dans le cadre du PDD et des ALE;

- les pays en développement devraient pouvoir retirer leurs engagements concernant les services financiers sans compensation;

- il faudrait engager des discussions approfondies sur la réforme du système financier dans toutes les instances compétentes (par exemple G-20, Comité de Bâle, Conseil de stabilisation financière, OICV, Programme d'évaluation du secteur financier du FMI, etc.).

(c) Jane Kelsey, Professeur, Faculté de droit, Université d'Auckland

En quoi les ALE aggravent-ils le risque de crise financière systémique?

Les négociations de 2000 au titre l'AGCS étant au point mort, les pays où se trouvent les groupes de pression dans le domaine des services financiers se sont tournés vers des accords de libre échange (ALE) de nouvelle génération pour sortir de l'impasse et obtenir des résultats impossibles dans le cadre de l'AGCS. La crise ne semble pas avoir suscité une réflexion nouvelle, alors même que les ALE renforcent un système financier mondial interdépendant qui est de plus en plus déréglementé ou autoréglementé.

1. Réécriture de l'AGCS pour combler les lacunes du Cycle d'Uruguay

Les ALE élargissent le traitement spécial prévu pour les services financiers dans l'AGCS, qui comporte une Annexe sur les services financiers, un Mémoire d'accord sur les engagements relatifs aux services financiers et un cinquième Protocole consacré aux services financiers. Les principales différences sont notamment les suivantes:

- Dans certains ALE, les engagements sont pris selon la méthode de la liste négative, c'est à dire que toutes les mesures sont visées par l'accord, à moins qu'elles ne soient expressément exclues. Cette méthode est contraire à celle de la liste positive de l'AGCS, qui permet aux pays de choisir les services financiers à libéraliser. Dans la pratique, les listes négatives augmentent le risque d'erreur et offrent moins d'autonomie pour remédier à des défaillances



imprévues en matière de politique, de réglementation ou de marché.

- L'article V de l'AGCS, selon lequel les ALE devraient couvrir un nombre substantiel de secteurs, est utilisé pour demander des engagements de vaste portée allant bien au delà de l'AGCS; par exemple, l'UE insiste pour que les ALE contiennent des engagements portant sur 80 pour cent des sous secteurs de services de la part des pays en développement et jusqu'à 65 pour cent de la part des PMA.
- Les chapitres des ALE consacrés à l'investissement garantissent des droits et une protection pour les investissements, y compris les produits financiers «novateurs» et les conglomerats financiers qui sont au cœur de la crise. Certains de ces accords prévoient une protection contre les mesures gouvernementales qui pourraient entraîner une «expropriation» des investissements (voir l'exposé de Mme Reid Smith ci après).
- Les modes 1 et 2 sont mélangés de diverses manières dans la catégorie des «services transfrontières», et des engagements de portée beaucoup plus vaste sont encouragés pour les services électroniques fournis à partir de lieux éloignés et non identifiables et les activités bancaires offshore menées à des fins d'arbitrage réglementaire ou dans des paradis fiscaux.

2. Champ libre aux activités bancaires parallèles et aux produits toxiques

Des éléments essentiels du Mémorandum d'accord de l'AGCS sur les engagements relatifs aux services financiers sont désormais inclus dans la plupart des ALE sous des formes diverses. Par exemple, les gouvernements doivent autoriser les sociétés étrangères à vendre de «nouveaux services financiers» qui n'étaient pas encore disponibles sur leur territoire mais qui sont fournis sur celui de l'autre partie, ou parfois dans un lieu quelconque du monde. Même dans les cas où une autorisation est exigée, elle ne peut être refusée que pour des raisons prudentielles, qui peuvent être impossibles à démontrer à l'avance.

Les ALE encouragent l'adoption des normes financières internationales, telles que les règles défailtantes de Bâle II qui ont permis aux banques de concevoir leurs propres mesures d'évaluation des risques en vue de déterminer leurs exigences minimales de fonds propres.

3. Pas de porte de sortie

Les ALE lient les mains des gouvernements et les empêchent de réglementer de nouveau les services et les marchés financiers car ils imposent de nombreuses mesures analogues aux règles de l'AGCS ou de ses annexes sur les services financiers, ou des mesures qui ont été rejetées à l'OMC. Ces mesures sont notamment les suivantes:

- obligation «d'effort maximal» imposant de consulter les entreprises étrangères avant l'adoption d'une nouvelle réglementation, au nom de la «transparence»;
- non-restriction des transferts et des paiements pour des services, qui s'applique de manière générale. La plupart des ALE comportent quelques restrictions ou clauses de sauvegarde, mais les ALE conclus par les États Unis n'autorisent pas une partie à suspendre ses obligations, même en cas d'urgence liée à la balance des paiements.

4. Il faudrait cesser de négocier des ALE favorisant un modèle financier qui a plongé le monde dans la crise:

1. en retirant les services financiers et l'investissement de toutes les négociations d'ALE;
2. en permettant aux pays de retirer les engagements qu'ils ont pris dans le cadre des ALE sans s'exposer à des pénalités;
3. en adoptant une interprétation de l'article V de l'AGCS qui soit favorable au développement et permette aux gouvernements de réduire au minimum leurs obligations concernant les services dans le cadre des ALE.

(d) Sanya Reid Smith, Conseillère juridique et chercheur principal, Third World Network

En quoi les accords de libre échange (ALE) et les traités d'investissements bilatéraux (TIB) limitent ils les mesures que peuvent prendre les gouvernements?

La plupart des Membres de l'OMC ont négocié, ou sont en train de négocier, des ALE bilatéraux ou régionaux portant sur les services financiers et des TIB: mis à part la Mongolie, tous les Membres de l'OMC négocient actuellement des ALE, et il existe plus de 2 000 TIB.

Les TIB comportent des règles qui limitent la marge de manœuvre des gouvernements lorsqu'il s'agit de prendre des mesures avant ou pendant une crise, car :

- ils appliquent une définition large de l'investissement, qui inclut les actions, les obligations, les produits dérivés et les autres instruments financiers;
- ils comportent une règle (indirecte) sur l'expropriation: si le pays d'accueil promulgue des lois ou prend des mesures qui réduisent la valeur et la rentabilité de l'investissement, l'investisseur doit recevoir une compensation correspondant à la valeur de l'investissement, avec un intérêt à des taux commerciaux;
- ils appliquent une définition lâche du «pays d'origine» de l'investisseur, qui peut être le pays où l'investisseur possède un bureau boîte aux lettres alors qu'il peut utiliser le TIB de ce pays pour obtenir une protection et poursuivre en justice le gouvernement du pays d'accueil.

En conséquence, un investisseur peut poursuivre le gouvernement du pays d'accueil devant un tribunal international parce que celui-ci a pris des mesures pour réglementer et prévenir une crise future, telles que :

- le relèvement des exigences de fonds propres, qui réduit la rentabilité;
- la réduction des primes versées aux banquiers, qui sont considérés comme des investisseurs;
- la restriction du négoce des instruments à risque, qui limite les bénéfices;
- la restriction de la liberté de circulation des capitaux; et
- des mesures du genre de celles que l'Argentine a prises pendant la crise financière qu'elle a connue en 2001: l'Argentine a été poursuivie en justice 46 fois, ce qui pourrait lui valoir des amendes d'un montant de 17 milliards de dollars.

Ces TIB ont des effets paralysants sur la législation, qui sont renforcés lorsque le pays a conclu un ALE portant également sur l'investissement dans les services financiers, en raison de la clause de la nation la plus favorisée et du risque d'imposition d'une amende sous forme de relèvement des droits de douane.

La Commission Stiglitz de l'ONU a demandé un réexamen de tous les ALE et TIB qui ferait partie d'un cadre plus large.

(e) Ellen Gould, Chercheur associé, Centre canadien de politiques alternatives

La crise financière et le Cycle de Doha: changement de contexte pour les négociations au titre de l'AGCS

Les arguments en faveur d'une expansion des services financiers dans le cadre de l'AGCS sont fondés sur les avantages du modèle financier occidental, dont la crise financière a montré qu'il n'était pas valable:

- l'affirmation selon laquelle le modèle occidental permettrait une meilleure gestion des risques et une meilleure répartition des actifs s'est révélée reposer en partie sur des jeux de hasard très risqués de la part du secteur financier;
- les négociations menées au titre de l'AGCS aboutissent à ouvrir le commerce aux produits risqués tels que les dérivés, alors même que ces dérivés sont responsables de la transformation de la crise du logement aux États Unis en une crise mondiale;
- l'intensification de la concurrence due à la libéralisation pousse les entreprises vers des activités risquées. Par exemple, la libéralisation de l'assurance hypothécaire au Canada en 2006 a créé des produits hypothécaires à haut risque.

L'environnement des négociations sur les services financiers a été déformé par les plans de sauvetage et les subventions considérables en faveur du secteur financier occidental, qui pourraient être contestés au nom des règles de l'AGCS relatives au traitement national portant sur les subventions et le changement de l'environnement concurrentiel (article XVII:3).

Les Membres de l'OMC considèrent que l'Annexe de l'AGCS sur les services financiers (article 2) prévoit une «exception» pour toutes les mesures prudentielles, alors que ces exceptions sont limitées:

- ce sont les groupes spéciaux qui jugent en dernier ressort si un gouvernement a agi pour des raisons prudentielles ou s'il «évite[...] ses engagements ou obligations au titre de l'Accord»;
- certaines réglementations telles que les mesures de protection des consommateurs ne sont pas



visées. Selon le Secrétariat de l'OMC, elles incluent par exemple les «prescriptions en matière de prêts applicables à certains secteurs ou certaines régions géographiques» ou l'«obligation de fournir certains services».

- Le projet de disciplines sur la réglementation intérieure offrirait une base pour contester les réglementations financières selon des critères d'objectivité, de pertinence et d'absence de «retard indu» dans le traitement des demandes et permettrait de contester:
- l'imposition d'exigences de fonds propres extrêmement élevées;
- l'application de prêts ou de quotas de prêts à certains secteurs;
- le plafonnement des redevances et commissions financières.

Le «droit de réglementer» est clairement limité selon les décisions rendues par les groupes spéciaux de l'OMC telles que le rapport (2009) du Groupe spécial Chine – Publications, où il est dit ceci: «La Chine a indéniablement le droit de réglementer le commerce des services au titre de l'AGCS. Cette réglementation doit cependant être conforme aux engagements que la Chine a choisi d'inscrire dans sa liste au titre de l'AGCS.»

2. Conclusions et voie à suivre

- les ALE entraînent des pertes pour les pays en développement sous diverses formes, mais les pays peuvent se retirer de ces négociations;
- les pays développés n'ouvrent pas leurs services financiers dans la pratique, alors qu'ils insistent fortement sur la libéralisation des services financiers dans les accords commerciaux;
- la réglementation intérieure dans le secteur financier est très spécifique selon les pays, mais les disciplines à son sujet énoncées dans l'AGCS et les ALE visent de nombreuses mesures non discriminatoires telles que les plaintes concernant la durée excessive des processus d'approbation. L'exception d'ordre prudentiel n'autorise pas les réglementations qui n'ont pas pour objet la stabilité financière – par exemple, empêcher les prix des produits alimentaires d'atteindre un niveau élevé – dans le négoce des dérivés de produits de base;
- les sujets examinés au cours de cette séance sont inconnus de la plupart des décideurs ou du public et devraient faire l'objet de contestations collectives de la part des pays en développement;
- parmi les solutions de remplacement figure la promotion de l'intégration régionale des secteurs financiers.

W. Élaboration et mise en œuvre d'une gouvernance dans le domaine de la santé: l'accès aux médicaments dans les pays en développement et les pays les moins avancés

Mercredi 30 septembre 2009 – 16h30-18h30

Modérateur

M. Daniel Crosby – Avocat, Cabinet Budin & Partners

Intervenants

Mme Silke Trommer – Chercheur, Centre of Excellence in Global Governance Research, Helsinki

M. David Vivas Eugui – Directeur adjoint des programmes, Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD), Genève

M. Raymond Saner – Professeur, Directeur, Centre for Socio Eco Nomic Development (CSEND), Genève

Débat organisé par

Centre for Socio Eco Nomic Development (CSEND)

Rapport rédigé par

Centre for Socio Eco Nomic Development (CSEND)



Résumé

Cette séance avait pour objet d'examiner les questions institutionnelles liées à la mise en œuvre de la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC.

Alors que la Déclaration de Doha a constitué une avancée majeure dans l'adoption du Programme de Doha pour le développement, les mesures qu'elle contient n'ont pas encore été pleinement et effectivement mises en œuvre, en particulier dans les pays en développement et les pays les moins avancés bénéficiaires. En outre, le débat a concerné avant tout l'incidence sur l'accès aux médicaments des dispositions des accords régionaux relatives aux droits de propriété intellectuelle et aux normes. Au cours de leur examen des accords commerciaux, les participants ont analysé les intérêts offensifs et défensifs des pays en développement et des PMA dans le secteur de la santé, eu égard notamment à l'investissement et au transfert de technologie.

Les participants ont examiné ces sujets à partir de quatre niveaux: national, régional,

multilatéral et stratégique. Au niveau national, il s'agissait de mettre en évidence et de surmonter les obstacles institutionnels à la mise en œuvre de la Déclaration de Doha. Au niveau régional, la question a été examinée au moyen de données empiriques sur les systèmes régionaux existants et d'une évaluation des progrès accomplis jusque là. Au niveau multilatéral, les participants se sont demandé quelles activités d'assistance technique et de renforcement des capacités liés au commerce permettraient d'améliorer la mise en œuvre du cadre juridique relatif à l'accès aux médicaments. Enfin, au niveau stratégique, ils ont examiné la voie à suivre ainsi que la manière d'aider les pays bénéficiaires à mettre en œuvre le cadre juridique multilatéral afin d'assurer une utilisation effective des flexibilités concernant l'accès aux médicaments. Chacun de ces niveaux a aidé à déterminer comment une nouvelle perspective de la gouvernance en matière de santé pourrait aider les pays en développement et les PMA à mettre en œuvre la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique dans le contexte de l'OMC.





1. Exposés des experts

(a) Silke Trommer, Chercheur, Centre of Excellence in Global Governance Research, Helsinki

Incidences sur l'accès aux médicaments des dispositions des accords régionaux relatives aux normes en matière de propriété intellectuelle

La plupart des ALE qui contiennent des dispositions relatives aux médicaments favorisent malheureusement les droits de l'inventeur et empêchent les pays en développement de se procurer des médicaments génériques à un coût abordable.

L'accès à des médicaments moins onéreux est fortement entravé par l'existence de brevets, qui servent à rémunérer l'inventeur. La prolongation de la durée des brevets, les brevets de second usage et la création de critères de brevetabilité supplémentaires ont réduit l'accès des pays en développement à des médicaments abordables. En outre, la création d'une exclusivité sur les données d'essais, le lien entre la durée du brevet et les procédures d'autorisation de mise sur le marché, et la réglementation relative aux importations de médicaments génériques exercent des pressions sur la production de médicaments génériques abordables.

Par ailleurs, l'application plus stricte des lois sur l'importation et l'exportation a réduit la possibilité pour les pays en développement d'importer des médicaments génériques.

Tout cela fait de plus en plus obstacle au commerce Sud-Sud des médicaments génériques, qui est totalement licite au regard du droit international public.

“ Il est important que les pays puissent utiliser les flexibilités prévues dans l'Accord sur les ADPIC, qui ont été garanties par la Déclaration de Doha en 2001 ”

Pour remédier au problème des médicaments de marque coûteux, il est important que les pays puissent utiliser les flexibilités prévues dans l'Accord sur les ADPIC, qui ont été garanties par la Déclaration de Doha en 2001.

Il existe malheureusement diverses clauses qui limitent les flexibilités existantes, et d'autres qui imposent

des obligations «ADPIC plus» au bénéfice exclusif du titulaire du brevet.

Les suggestions présentées pour favoriser les progrès sont notamment les suivantes: s'en tenir aux flexibilités de l'Accord sur les ADPIC, inscrire le respect de la Déclaration de Doha dans les ALE, éviter toutes les clauses qui prolongent la protection conférée par les brevets, et s'assurer que les pays connaissent leurs intérêts défensifs et offensifs lorsqu'ils concluent des accords commerciaux.

La participation d'experts de la santé publique et de groupes d'intérêts à la formulation des politiques permettra de faire entendre à nouveau la voix de ceux qui défendent les intérêts de la société et non ceux de l'inventeur.

(b) David Vivas Eugui, Directeur adjoint des programmes, Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD)

Évaluation de l'incidence des dispositions ADPIC plus sur la santé publique: leçons tirées des études de cas en Amérique latine

Le projet d'évaluation de l'incidence des dispositions ADPIC plus sur la santé publique a consisté à déterminer l'effet de ces dispositions sur la santé publique et l'accès aux médicaments sur un marché particulier au niveau global. Il a été mis en œuvre grâce à l'élaboration d'une méthode d'évaluation de l'impact et à des études de cas réalisés dans plusieurs pays, parmi lesquels le Costa Rica, le Guatemala, la Thaïlande, la Jordanie, la Bolivie, la Colombie, l'Uruguay et la République dominicaine. L'objectif était de mettre au point des outils méthodologiques, grâce à des évaluations nationales, qui aident les pays en développement à mieux comprendre les coûts et avantages des ALE à des fins de négociation et de mise en œuvre.

Les études ont été réalisées à l'aide d'un modèle d'équilibre partiel au niveau global. Ce modèle mesurait le niveau de l'exclusivité, l'incidence sur les prix moyens, l'incidence sur les dépenses publiques et privées de médicaments et l'incidence sur la consommation et la concurrence.

Le modèle présentait quelques limitations. Par exemple, il ne mesurait pas l'incidence sur l'innovation ou les échecs du marché et du gouvernement.

Une analyse approfondie des exemples du Costa Rica et de la République dominicaine a révélé des différences importantes concernant l'incidence sur les prix et les structures de marché de ces pays.

Les renseignements de base suivants ont été donnés sur l'étude de cas concernant le Costa Rica: l'Accord sur les ADPIC et l'ALEAC ont déjà été mis en œuvre, il y a une couverture santé universelle (demande presque inélastique), et l'étude ne s'applique qu'au marché institutionnel.

Les constatations relatives au Costa Rica révèlent que, d'ici à 2030, le prix de tous les médicaments augmentera dans une proportion de 18 à 40 pour cent par an et que les dépenses publiques devront passer d'environ 2,008 à 3,357 millions de dollars. Si le budget public n'est pas augmenté, la consommation baissera de 24 pour cent dans le scénario le plus défavorable. En outre, la concentration sur l'offre met en danger la pérennité de l'accès universel et du système de marchés publics.

Les renseignements de base suivants ont été donnés sur l'étude de cas concernant la République dominicaine: l'Accord sur les ADPIC a été mis en œuvre, l'ALEAC est en cours de mise en œuvre, et l'étude s'applique au marché institutionnel et au marché privé.

Les constatations tirées de l'étude sur la République dominicaine montrent qu'il y aura une hausse de prix modeste allant de 9 à 17 pour cent. Comme les consommateurs payent déjà un prix très élevé sur le marché des soins de santé (environ 80 pour cent des dépenses actuelles ne sont pas remboursables), les prix du secteur privé n'augmenteront pas beaucoup en raison des obligations ADPIC plus. Si le budget public n'augmente pas, la consommation baissera de 8 pour cent dans le scénario le plus défavorable.

Voici quelques enseignements tirés de ces études:

- les dispositions ADPIC plus peuvent avoir une incidence importante sur les dépenses publiques et les systèmes de sécurité sociale;
- l'utilisation des flexibilités de l'Accord sur les ADPIC peut atténuer cette incidence;
- il importe de ne pas sous-estimer l'effet des asymétries d'information ainsi que des imperfections du marché et du gouvernement sur les prix; il faut une demande plus forte pour négocier les prix.

Les recommandations en vue d'atténuer l'incidence sont, entre autres, d'utiliser les flexibilités de l'Accord sur les ADPIC et de l'ALEAC RD, d'examiner la valeur des marchés publics régionaux, d'accroître les subventions aux consommateurs, d'élargir la couverture des systèmes de sécurité sociale et d'améliorer les capacités institutionnelles dans les offices de la propriété intellectuelle ainsi qu'en matière de réglementation sanitaire, de systèmes de marchés publics et de sécurité sociale.

(c) Raymond Saner, Professeur, Directeur, Centre for Socio-Eco-Nomic Development (CSEND)

Intérêts offensifs et défensifs des pays en développement et des PMA dans le secteur de la santé, eu égard à l'investissement et au transfert de technologie

La santé est l'un des secteurs de l'économie mondiale qui se développent le plus rapidement, avec 4 000 milliards de dollars par an (Chanda, 2001), mais l'écart entre les pays développés et les pays en développement est considérable. En 1998, les dépenses de santé ont représenté 3 500 dollars par habitant dans les pays de l'OCDE, alors qu'elles n'ont été que de 5 dollars dans les PMA (CNUCED/OMS, 1998).

Le commerce des services de santé est encore modeste, puisqu'il ne représente que 0,4 pour cent des dépenses totales de santé dans les pays de l'OCDE (Lautier, 2005). Cependant, le commerce et l'investissement transfrontières dans ce secteur connaissent actuellement une forte croissance grâce à de nombreux facteurs tels que le vieillissement des sociétés en Europe et au Japon, qui entraîne une hausse des dépenses de santé, la hausse des dépenses en matière de services de santé, l'application technologique des services de santé dans les zones éloignées, la poursuite de la libéralisation de l'IED et une demande forte et croissante de personnel médical qualifié.

En 2008, 88 Membres de l'OMC étaient liés par un ou plusieurs accords relatifs au commerce des services de santé selon les modes de fourniture visés (mode 1 – fourniture transfrontières; mode 2 – consommation à l'étranger; mode 3 – présence commerciale; mode 4 – mouvement des personnes physiques). Comme pour tout autre service échangeable, un pays peut avoir à la fois des intérêts offensifs (par exemple, demander aux autres Membres de l'OMC d'accroître le champ de leurs engagements et faire en sorte que ces



engagements prévoient un accès au marché plus grand et un traitement national plus strict) et des intérêts défensifs (par exemple, protéger les fournisseurs et les consommateurs de services nationaux) dans le domaine des services de santé.

À titre d'exemple, avant d'adhérer aux CE, la Hongrie n'imposait pas de restrictions en matière d'accès au marché et de traitement national si l'on considère ses engagements spécifiques dans le domaine de la santé, puisque la mention «néant» était inscrite dans sa Liste d'engagements pour les modes 1, 2 et 3. Elle n'avait pas pris d'engagements spécifiques concernant le mode 4 pour les services de santé (non consolidé). Elle avait toutefois contracté certains engagements horizontaux consistant à autoriser l'entrée et le séjour temporaire de personnes physiques pour diverses catégories. Au sujet de la présence commerciale, même si elle n'appliquait pas de restrictions sectorielles en matière d'accès au marché et de traitement national, elle imposait plusieurs limitations horizontales, exigeant l'établissement d'une société à responsabilité limitée, d'une société par actions ou d'un bureau de représentation. L'acquisition de biens appartenant à l'État était exclue de ses engagements.

Le principal intérêt offensif d'un pays comme la Hongrie devrait être d'insister auprès de l'UE pour qu'elle applique entièrement la libre circulation des médecins en complément de la libre circulation des patients¹. Du côté défensif, la Hongrie pourrait demander que les dispensateurs de soins étrangers qui s'installent sur son territoire apprennent le hongrois et consacrent un certain nombre de jours à partager leur savoir faire avec les professionnels de la santé hongrois.

2. Questions et observations de l'assistance

On a demandé à Mme Trommer ce qu'elle pensait du fait que les négociations commerciales sont très asymétriques entre les pays, même entre les pays de taille moyenne et les pays plus puissants.

Mme Trommer a répondu que, d'après ses recherches personnelles, elle avait constaté qu'en Afrique de l'Ouest certaines ONG ayant une connaissance technique particulière des questions juridiques et économiques liées au développement avaient pu aider la région à négocier de meilleurs accords commerciaux. Cela montre que le personnel médical et les groupes extérieurs peuvent contribuer à rendre plus justes les négociations entre deux pays.

On a demandé à Mme Trommer pourquoi le fait que des pays en développement échangent des concessions relatives à la propriété intellectuelle posait un problème pour l'accès aux marchés dans d'autres domaines.

Mme Trommer a répondu que de nombreux PMA souffraient de problèmes structurels tels que la vulnérabilité économique, de sorte qu'ils avaient du mal à retirer des avantages du commerce, malgré les possibilités d'accès aux marchés. En outre, les concessions en matière d'accès aux marchés sont victimes de l'érosion des préférences, alors que les concessions en matière de propriété intellectuelle inscrites dans les ALE ne le sont pas. La faisabilité d'un compromis nécessite une analyse économétrique préalable approfondie pour laquelle les problèmes de capacité institutionnelle présentent un réel obstacle.

Un participant a demandé à M. Vivas pourquoi les résultats de la République dominicaine étaient si différents de ceux du Costa Rica.

M. Vivas a répondu que ces différences étaient également surprenantes pour les chercheurs. Les principales raisons de la différence d'incidence sur les prix dans le cas de la République dominicaine sont a) l'inclusion des futures politiques d'atténuation dans le modèle (c'est à dire l'extension de 20 à 80 pour cent de la couverture assurée par le système de sécurité sociale d'ici à 2012), et b) l'existence de prix déjà élevés pour les consommateurs dans ce pays (c'est à dire que la plupart des achats ne sont pas remboursables au niveau de la pharmacie).

M. Saner a fait observer que les principales exportations des PMA étaient habituellement constituées de produits agricoles et que, lorsqu'ils signaient des accords commerciaux, ces pays étaient prisonniers d'un accord qui les contraignait à faire le commerce de produits agricoles, même s'ils avaient dépassé ce niveau de développement et pouvaient exporter d'autres biens et services. En pareil cas, il faut déterminer si le pays serait en mesure de renégocier son accord commercial.

Un autre participant a fait remarquer que les ALE étaient très différents selon les pays qui en faisaient partie. C'était à chaque pays de décider d'utiliser ou non les flexibilités offertes par les accords, compte tenu notamment du fait que la plupart des flexibilités inscrites dans les ALE étaient vagues.

En réponse à cette remarque, on a relevé qu'une flexibilité était très difficile à mettre en œuvre, surtout



pour les petits pays moins développés, qui subissent facilement les pressions des pays riches.

M. Saner a ajouté qu'il fallait déterminer jusqu'où aller lorsqu'on autorisait un pays à retirer des engagements qu'il avait contractés. Si un pays a été poussé par une institution telle que le FMI ou par un pays puissant à conclure un accord qui ne lui procure aucun avantage, devrait-il avoir le droit de se retirer de cet accord? Pourquoi ne pas parler de retour à des accords plurilatéraux, par exemple dans le cadre des négociations du Cycle de Doha?

On a demandé à M. Saner si les engagements pris par la Hongrie dans le domaine de la santé au titre de l'AGCS étaient antérieurs à son entrée dans les CE et s'ils étaient supérieurs aux engagements pris par les CE. Comment concilier les différences?

M. Saner a répondu que le processus d'harmonisation du secteur de la santé des CE n'était pas achevé. Lorsqu'il le serait, les CE et la Hongrie seraient peut-être obligées de négocier une compensation pour les Membres de l'OMC n'appartenant pas à l'UE qui avaient des intérêts offensifs concernant le secteur de la santé hongrois. Entre temps, le gouvernement hongrois devrait faire de son mieux pour restructurer son secteur de la santé et le rendre plus compétitif².

3. Conclusions et voie à suivre

Plusieurs clauses limitent actuellement les flexibilités de l'Accord sur les ADPIC, et d'autres introduisent des obligations «ADPIC plus» qui bénéficient uniquement au titulaire du brevet. Les suggestions faites pour améliorer l'accès des pays en développement aux médicaments brevetés sont entre autres les suivantes: s'en tenir aux flexibilités de l'Accord sur les ADPIC, inscrire le respect de la Déclaration de Doha dans les ALE, éviter toutes les clauses qui prolongent la protection conférée par les brevets, et s'assurer que les pays connaissent leurs intérêts défensifs et offensifs lorsqu'ils concluent des accords commerciaux.

La participation d'experts de la santé publique et de groupes d'intérêts à la formulation des politiques permettra de faire entendre à nouveau la voix de ceux qui défendent les intérêts de la société et non ceux de l'inventeur.

En ce qui concerne les dispositions de l'Accord sur les ADPIC, les conclusions ont été les suivantes:

- les dispositions ADPIC plus peuvent avoir une incidence importante sur les dépenses publiques et les systèmes de sécurité sociale;
- l'utilisation des flexibilités de l'Accord sur les ADPIC peut atténuer cette incidence;
- il importe de ne pas sous-estimer l'effet des asymétries d'information ainsi que des imperfections du marché et du gouvernement sur les prix; il faut une demande plus forte pour négocier les prix.

Les recommandations en vue d'atténuer l'incidence sur le secteur de la santé publique sont, entre autres, d'utiliser les flexibilités de l'Accord sur les ADPIC, d'examiner la valeur des marchés publics régionaux, d'accroître les subventions aux consommateurs, d'élargir la couverture des systèmes de sécurité sociale et d'améliorer les capacités institutionnelles dans les offices de la propriété intellectuelle ainsi qu'en matière de réglementation sanitaire, de systèmes de marchés publics et de sécurité sociale.

Notes finales

¹ Commission européenne, 2001. "The internal market and health services. Report of the High Level Committee on Health", http://ec.europa.eu/health/ph_overview/Documents/key06_en.pdf, page 11.

² Voir Saner, R., "Offensive and defensive interests of developing (DCs) and the least developed countries (LDCs) in the health sector in relation with investments and technology transfers in the sector", 2009, CSEND occasional papers.

X. Controverse douanière – La rétention de médicaments en transit: quel impact sur l'accès aux médicaments?

Mercredi 30 septembre 2009 – 14h15-16h15

Modérateur

Mme Michelle Childs – Directrice de la politique de témoignage, Campagne d'accès aux médicaments essentiels de MSF

Intervenants

M. Carlos Correa – Professeur à l'Université de Buenos Aires

M. Sunjay Sudhir – Conseiller, Mission permanente de l'Inde auprès de l'OMC

S.E. M. Tom Mboya Okeyo – Ambassadeur, Représentant permanent adjoint du Kenya

M. José Estanislau do Amaral Souza Neto – Conseiller, Mission permanente du Brésil auprès de l'OMC

M. Luc Devigne, Chef de l'Unité propriété intellectuelle, DG Commerce, Commission européenne

Experts

M. Arnoult Gieske – Avocat chez Van Diepen Van der Kroef, Amsterdam

M. Edwin de Voogd – Directeur, Fondation IDA, représentant de l'industrie pharmaceutique

M. Niccolò Rinaldi – Membre du Parlement européen

M. Anthony Taubman – Directeur, Division de la propriété intellectuelle, Organisation mondiale du commerce

Débat organisé par

Médecins sans frontières (MSF), Campagne pour l'accès aux médicaments essentiels

Rapport rédigé par

Médecins sans frontières (MSF), Campagne pour l'accès aux médicaments essentiels



Résumé

La rétention récente par les autorités douanières de l'UE de médicaments génériques autorisés transitant par l'Europe en direction de pays en développement – soupçonnés de porter atteinte à un brevet ou à une marque – a suscité les critiques de certains États Membres et de la société civile. Elle a amené à se demander si le Règlement (CE) n° 1383/2003, qui confère de tels pouvoirs, et les dispositions qu'il est proposé d'inclure dans les accords de libre échange sont compatibles avec les obligations des États Membres au titre de l'article V du GATT et de l'Accord sur les ADPIC. MSF a examiné ces questions lors d'une table ronde réunissant des universitaires, des représentants de plusieurs États Membres, des organisations

de la société civile et des représentants de l'industrie pharmaceutique.

Questions examinées: compte tenu de l'importance de l'accès aux médicaments et de leur commerce pour les pays en développement, quel est l'effet des clauses relatives au transit douanier sur la capacité des pays de recourir aux dispositions en matière d'accès figurant dans la Déclaration de Doha et la décision de l'OMC du 30 août? Ces clauses sont-elles compatibles avec le paragraphe 4 de la Déclaration de Doha? Comment l'article 51 de l'Accord sur les ADPIC devrait-il être interprété? Les clauses relatives au transit sont-elles contraires aux dispositions du GATT?



1. Exposés des experts

(a) Michelle Childs, Directrice de la politique de témoignage, Campagne d'accès aux médicaments essentiels de MSF

- Dans le cas de la détention par les Pays Bas d'expéditions de médicaments génériques fabriqués par l'Inde, il n'existait aucun brevet, ni dans le pays d'origine, ni dans le pays de destination, et les médicaments n'étaient pas destinés à la consommation intérieure dans l'Union européenne.
- De nombreux pays en développement qui manquent de capacités de fabrication doivent importer des médicaments à un coût abordable, de sorte que le commerce entre ces pays est essentiel.
- Médecins sans frontières s'inquiète des répercussions de ces rétentions sur l'accès aux médicaments dans les pays en développement en général. En outre, les propres achats de médicaments de MSF peuvent être affectés par ces actions des autorités douanières de l'UE.

(b) Carlos Correa, Professeur à l'Université de Buenos Aires

- L'article V de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) dit que les pays Membres doivent assurer la liberté de transit et que toutes les impositions et réglementations doivent être raisonnables. Empêcher le transit des médicaments ne semble pas raisonnable.
- Les droits conférés par un brevet sont de nature territoriale et ne peuvent être exercés que dans la juridiction dans laquelle ils ont été accordés. La rétention de marchandises en transit pour atteinte alléguée à la propriété intellectuelle est contraire à l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC).
- Les fonctionnaires des douanes des Pays Bas, de même que ceux de tout autre pays de l'UE, ne sont pas des autorités compétentes pour déterminer s'il y a atteinte à un brevet dans le pays d'importation.
- Dans le secteur pharmaceutique, il y a une prolifération de brevets autour de n'importe quel ingrédient actif. Dans un rapport sur la concurrence

dans l'industrie pharmaceutique, la Commission européenne a dit que, pour un seul médicament à succès, il y avait environ 1 200 brevets ou demandes de brevets dans l'UE. Il est donc extrêmement difficile pour un fonctionnaire des douanes de déterminer s'il y a atteinte aux droits.

- Il faut revoir la réglementation de l'UE, non seulement pour les marchandises en transit, mais aussi pour son applicabilité à la violation des brevets. Telle qu'elle se présente actuellement, cette réglementation se prête à des abus de la part des titulaires de brevets, qui peuvent utiliser ces enchevêtrements de brevets pour empêcher le commerce légitime.

(c) Sunjay Sudhir, Conseiller, Mission permanente de l'Inde auprès de l'OMC

- La réglementation douanière de l'UE a des effets négatifs sur l'accès universel aux médicaments, sur les budgets nationaux de santé publique et sur le commerce légitime des médicaments génériques, et elle compromet les efforts déployés par les organisations de la société civile pour fournir des médicaments et améliorer la santé publique dans les parties les moins développées du monde.
- Le Règlement (CE) n° 1383/2003 concernant l'intervention des autorités douanières à l'égard de marchandises soupçonnées de porter atteinte aux droits de propriété intellectuelle est ouvert à l'interprétation.
- Il est paradoxal que l'UE accorde des fonds pour des programmes de santé publique dans les pays en développement, alors qu'elle crée des obstacles au commerce légitime des produits génériques, entravant ainsi l'accès aux médicaments.
- Il est à craindre que les décisions prises au titre du Règlement n° 1383/2003 expriment une intention plus large de faire respecter de façon plus stricte les droits de propriété intellectuelle, intention qui constitue en partie une campagne visant à confondre délibérément le souci de qualité avec les droits de propriété intellectuelle dans les organisations internationales. La question a été soulevée à l'Organisation mondiale de la santé, et elle apparaît dans les éléments ADPIC plus des accords de libre échange bilatéraux, ainsi que dans l'Accord commercial plurilatéral de lutte contre la contrefaçon (ACTA) en cours de négociation, qui exclut de nombreux pays, y compris des pays en développement et des PMA.



- Le Règlement n° 1383/2003 devrait être réexaminé et harmonisé avec l'Accord sur les ADPIC, le GATT et la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique.

(d) Luc Devigne, Chef de l'Unité propriété intellectuelle, DG Commerce, Commission européenne

- Il y a eu très peu de cas de rétention de médicaments en 2008, donc on a fait beaucoup de bruit pour rien. La discussion portait sur un nombre très limité de cas, qui se sont tous produits dans le passé et qui ont été expliqués en détail. La Commission européenne refuse de considérer qu'il pourrait s'agir d'une politique. Il est probable que seul un pourcentage minuscule des médicaments qui transitent par l'UE a été touché.
- Le but de l'UE n'est pas de faire obstacle aux médicaments génériques, et l'Union reste fermement attachée à sa politique d'accès aux médicaments. Elle est attachée à la Déclaration de Doha et au Fonds mondial de lutte contre le SIDA. Le principal objectif de la réglementation douanière est d'empêcher les atteintes aux droits de propriété intellectuelle et le commerce des marchandises contrefaites, qui constituent une préoccupation grandissante.
- Il est vrai que la question des médicaments génériques et celle des médicaments contrefaits sont distinctes, mais il est également vrai que les services douaniers de l'UE ont probablement sauvé des vies dans le monde en empêchant la commercialisation de médicaments contrefaits.
- Il est prévu de réexaminer la réglementation douanière de l'UE, indépendamment des rétentions, et toute personne intéressée pourra présenter des observations à ce sujet.

(e) José Estanislau do Amaral Souza Neto, Conseiller, Mission permanente du Brésil auprès de l'OMC

Les saisies faites au titre du Règlement n° 1383/2003 constituent une tentative pour faire respecter de manière extraterritoriale les droits conférés par les brevets. Ce règlement présente le risque de perturber le commerce international des médicaments génériques, car son incidence ne se limite pas aux transactions individuelles. Les saisies répétées créent une incertitude et pourraient conduire les pays à éviter certaines routes de transit, ce

qui pourrait ajouter des coûts de transaction inutiles au prix des médicaments.

(f) Tom Mboya Okeyo, Ambassadeur, Représentant permanent adjoint du Kenya

- M. l'Ambassadeur Okeyo a rappelé les difficultés rencontrées par le Kenya et d'autres pays africains face à l'épidémie de VIH, à la tuberculose, au paludisme et aux autres maladies négligées pour ce qui concerne l'accès aux médicaments.
- Il a dit qu'il était important de pouvoir se procurer des médicaments de qualité à un coût abordable.
- Il a également souligné et expliqué l'incidence que ces rétentions pouvaient avoir sur les patients en Afrique et a invité l'UE à résoudre ce problème.

(g) Arnoult Gieske, Avocat chez Van Diepen Van der Kroef, Amsterdam

I. Incertitude des coûts

- Le coût est un problème majeur pour le fabricant de produits génériques lorsque son expédition de produits pharmaceutiques est retenue à la frontière. Le fabricant reçoit une lettre d'avertissement à laquelle est jointe une déclaration d'abandon de droits à signer et à renvoyer. Cette lettre l'informe généralement que sa marchandise sera confisquée s'il ne réagit pas dans un certain délai (dans le cas où la procédure simplifiée s'applique) ou s'il signe la déclaration. S'il proteste contre la rétention, il sera poursuivi. Même aux Pays Bas, où les frais de justice sont relativement modérés, il est probable que le coût du procès dépassera (de loin) la valeur de la marchandise retenue. Il s'agit en effet de médicaments génériques et non de produits de marque dont le prix est élevé.

II. Absence de sécurité juridique

- Le droit communautaire, et le Règlement n° 1383/2003 (dit «Règlement antipiratage») en particulier, n'offre pas la sécurité juridique requise aux parties en cause.
- Les tribunaux néerlandais ont supposé (à tort ou à raison) que les marchandises en transit retenues sur la base du cadre juridique communautaire portaient atteinte à un brevet néerlandais.

III. Incertitude dans les autres États membres de l'UE?

- Comme on l'a indiqué, les mesures à la frontière ont fait l'objet d'un questionnaire (Q208) lors de la Convention tenue cette année par l'AIPPI. Il est intéressant de regarder ce que les groupes de travail européens ont dit sur ce sujet dans leurs rapports nationaux. Ces rapports révèlent une confusion sur le sujet à l'échelle de l'UE. En pratique, la question n'est toujours pas résolue de savoir si le droit de l'UE autorise la rétention, la saisie et même la destruction de médicaments qui transitent par un pays particulier uniquement sur la base des droits conférés par des brevets dans ce pays. Il est possible de remédier à cette incertitude et il faudrait le faire, par exemple en supprimant les brevets du Règlement antipiratage ou en créant un régime plus restrictif pour les rétentions basées sur des droits conférés par des brevets.

(h) Edwin de Voogd, Directeur, Fondation IDA

- L'accessibilité et le coût abordable vont de pair avec les médicaments génériques. La plupart (80 à 90 pour cent) des génériques de haute qualité de la Fondation IDA sont fabriqués en Inde. Par conséquent, les saisies récentes et leur caractère apparemment aléatoire sont très préoccupants.
- Faute d'argent, il n'y a souvent pas de stocks de sécurité ni de médicaments de remplacement. Or, certains traitements – tels que ceux contre le VIH ou la tuberculose – sont très sensibles à la résistance causée par une interruption. Par conséquent, le moindre retard dans la chaîne d'approvisionnement constitue une menace pour la vie, surtout dans les cas où la Fondation IDA choisit des expéditions aériennes coûteuses pour éviter une interruption de traitement. En pareil cas, un retard de plusieurs semaines (les rétentions causent des délais de plusieurs mois) met, presque par définition, des vies en jeu.
- L'IDA s'inquiète du fait qu'on a constaté à la fin de 2008 les effets contradictoires du Règlement n° 1383, des actions MEDIFAKE et du libre accès aux médicaments génériques en vertu de l'Accord sur les ADPIC, effets qui ont reçu une grande attention dans les médias et le monde politique depuis janvier 2009. Les responsables politiques et les législateurs connaissent les conséquences sur la vie des patients, et tous semblent dire que cette situation est erronée et qu'il faut y remédier. Or, rien n'a officiellement changé depuis dix mois. Les déclarations faites plus tôt dans l'année par la Commission européenne, dans lesquelles celle-ci expliquait qu'il s'agissait d'un

problème néerlandais, se sont révélées fausses, comme on l'a vu avec les saisies opérées à Francfort et à Paris en avril et en mai.

- L'IDA a instamment invité l'UE, avec l'aide des organes répressifs nationaux, à faire preuve de responsabilité et d'un véritable sens de l'urgence suivi par des actes afin d'assurer les parties prenantes que ce problème est résolu.

(i) Niccolò Rinaldi, Membre du Parlement européen

- Plusieurs membres du Parlement européen ont soulevé à diverses reprises la question de la rétention des médicaments en transit: une lettre a été envoyée aux CE en mars 2009, des questions écrites et orales ont été posées aux CE, et une lettre ouverte adressée aux CE a été publiée dans la presse. Les membres du Parlement se sont dits vivement préoccupés par ces incidents et inquiets des conséquences qu'ils pourraient avoir sur l'accès des pays en développement aux médicaments génériques autorisés de qualité.
- Il est indispensable que l'UE envisage de réexaminer l'effet du Règlement n° 1383/2003 sur la fourniture de médicaments autorisés, étant donné qu'elle a exprimé sa volonté de mettre en œuvre pleinement la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique.

(j) Anthony Taubman, Directeur, Division de la propriété intellectuelle, Organisation mondiale du commerce

En liaison avec plusieurs organisations de la société civile qui ont soulevé la question de la rétention de médicaments génériques en transit au cours de l'année, le Directeur général de l'OMC a précisé le rôle du Secrétariat de l'OMC lorsque des désaccords surgissaient dans les relations commerciales entre les Membres, confirmant notamment qu'il était prêt à collaborer à la recherche d'une solution. Un point essentiel est que toute action, y compris les bons offices et la médiation, n'est entreprise qu'à la demande des Membres de l'OMC. Ce n'est pas le rôle du Secrétariat d'engager une action, ni d'intervenir, ni de se prononcer sur l'interprétation ou l'application correcte des règles de l'OMC. Sa mission est plutôt d'offrir une instance multilatérale transparente où résoudre ces désaccords et, si nécessaire, un système neutre et fiable pour le règlement des différends incluant les bons offices, la médiation et le système



formel de règlement des différends. Un autre aspect de la prévention et du règlement des différends au titre de l'Accord sur les ADPIC est la transparence accrue que permettent les processus de notification et d'examen, et des renseignements détaillés ont été publiés sur les mesures destinées à faire respecter la propriété intellectuelle, renseignements qui devraient être plus accessibles pour un public plus large de décideurs.

Il n'y a pas de doutes quant à l'engagement politique des Membres de l'OMC de promouvoir la santé publique, notamment en favorisant l'accès aux médicaments, ni à leur détermination commune telle qu'elle est exprimée dans la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique, qui est à l'origine de la seule modification convenue touchant l'ensemble du droit commercial de l'OMC et vise uniquement à faciliter l'accès aux médicaments pour les pays qui ont des capacités de fabrication limitées.

Le message des Membres de l'OMC au Secrétariat et à leurs homologues dans les autres organisations internationales selon leurs mandats respectifs est qu'il faut renforcer les capacités d'utiliser les flexibilités de l'Accord sur les ADPIC et veiller à ce que les activités des organisations internationales soient bien coordonnées, se soutiennent mutuellement et soient axées sur des objectifs de santé publique. Selon les besoins des Membres, l'OMC offre aussi une instance où examiner les orientations plus larges dans lesquelles s'inscrivent ces questions, et la séance a constitué une illustration de ce rôle.

Les discussions actuelles montrent comment le débat sur la politique en matière de propriété intellectuelle et de santé publique ne porte plus uniquement sur ce que sont (et devraient être) les droits de propriété intellectuelle accordés par les autorités nationales, mais aussi sur la manière dont ces droits sont exercés en pratique et dont les entreprises devraient recourir le cas échéant aux mécanismes destinés à les faire respecter. Les questions de politique portent moins sur l'incidence spécifique de ces mécanismes dans le débat plus large sur les politiques par rapport aux autres questions touchant les brevets, mais il est clair que les négociateurs de l'Accord sur les ADPIC souhaitent un équilibre entre l'exercice correct des droits de propriété intellectuelle et l'objectif consistant à ne pas entraver le commerce légitime. C'est pourquoi l'Accord ne prévoit pas de sauvegardes procédurales importantes concernant les moyens de faire respecter les droits, afin que le commerce légitime puisse se poursuivre. Bien entendu, la façon dont les Membres décident de mettre en œuvre ces mécanismes spécifiques dans leur législation nationale est une autre question.

2. Conclusions et voie à suivre

Les participants se sont tous dits d'accord sur le fait qu'il ne faudrait pas entraver l'accès à des médicaments de qualité ayant un coût abordable. La plupart d'entre eux ont également estimé que l'UE devait revoir le Règlement (CE) n° 1383/2003, afin qu'il n'y ait plus désormais de rétention de médicaments génériques autorisés en transit.

“ Les négociateurs de l'Accord sur les ADPIC souhaitent un équilibre entre l'exercice correct des droits de propriété intellectuelle et l'objectif consistant à ne pas entraver le commerce légitime ”



WTO OMC



IV. Sous thème III: L'impact de la crise économique mondiale sur les pays en développement, en particulier les PMA, et le rôle du financement du commerce

Y. Les BRIC dans le Cycle de Doha: comparaison des programmes d'action et des stratégies nées de la crise

Lundi 28 septembre 2009 – 14h00-16h00

Modérateur

M. Pablo Heidrich – Chercheur principal, Commerce et développement, *Institut Nord Sud*

Intervenants

M. Saulo Nogueira – Chercheur principal, Institut d'études du commerce et des négociations internationales (ICONE)

M. Wang Jiangyu – Professeur, Faculté de droit, Université nationale de Singapour

Mme Swapna Nair – Consultante, *Indian Council for Research on International Economic Relations*

M. Rajiv Kumar – *Indian Council for Research on International Economic Relations*

M. Lim Chin Leng – Professeur à l'Université de Hong Kong

Débat organisé par

Institut Nord Sud et German Marshall Fund (États Unis)

Rapport rédigé par

Institut Nord Sud et German Marshall Fund (États Unis)



Résumé

L'analyse, qui s'inspire des cas du Brésil, de l'Inde et de la Chine, donne une idée de ce que ces grands pays commerçants considèrent sans doute comme essentiel, négociable ou non pertinent pour mener à bien l'actuel cycle de négociations. Elle repose sur trois paramètres: la capacité de ces pays de coordonner leur action avec d'autres dans les négociations; les leçons qu'ils ont tirées des crises précédentes (comme celles qui ont influé sur leurs positions durant le Cycle d'Uruguay au début des années 1990 ou leur accession à l'OMC en pleine crise asiatique) et les répercussions de la crise actuelle sur leurs stratégies de développement. Ces trois éléments sont eux mêmes influencés par leurs processus politiques internes et par la diversité de leurs intérêts nationaux.

Les conclusions sont que les stratégies n'ont pas beaucoup changé et ont en fait consolidé la position que ces pays avaient avant le début de la crise, à la Réunion ministérielle de juillet 2008. C'est le résultat d'un puissant soutien national à l'intérieur des BRIC en vue d'obtenir plus d'accès aux marchés dans les pays de l'OCDE, afin de prévenir un protectionnisme futur, et aussi d'une détermination manifeste à maintenir les marges de manœuvre actuelles pour permettre le recours temporaire à des mesures correctives commerciales telles que les sauvegardes. Du point de vue du leadership, les possibilités les plus claires sont d'intensifier la coordination entre les BRIC à l'OMC, ce qui pourrait toutefois se révéler très difficile à réaliser.

1. Exposés des experts

(a) Pablo Heidrich, Chercheur principal, Commerce et développement, Institut Nord Sud

La crise économique mondiale a eu de profondes répercussions sur les BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) et pourrait les amener à modifier leur ordre du jour pour les négociations menées dans le cadre du Programme de Doha pour le développement. Comme ces pays ont exprimé leur volonté, aux réunions du G-20, de contribuer au succès des négociations commerciales multilatérales et qu'ils jouent un rôle grandissant dans l'économie mondiale, leur participation est un élément essentiel lorsqu'il s'agit de déterminer comment le système commercial mondial résistera à la crise et aidera à la résoudre.

“ Leur participation est un élément essentiel lorsqu'il s'agit de déterminer comment le système commercial mondial résistera à la crise et aidera à la résoudre ”

(b) Saulo Nogueira, Chercheur principal, Institut d'études du commerce et des négociations internationales (ICONE)

Il n'y a pas très longtemps que le Brésil manifeste un intérêt soutenu pour le commerce international, après une longue période marquée par des politiques de remplacement des importations. Les points forts qui lui ont permis de s'insérer dans les échanges internationaux sont l'exportation de produits de base tels que les produits agricoles et minéraux, mais aussi celle de quelques produits industriels. Cela explique son approche à long terme à l'égard de l'OMC, et du Cycle de Doha en particulier. Sa position actuelle consiste à demander un abaissement marqué des subventions et des droits de douane visant les produits agricoles, afin de conclure les négociations. Les questions telles que les services, la facilitation des échanges et les droits de propriété intellectuelle ne sont pas pertinentes. Dans ces domaines, le Brésil est resté l'un des animateurs de la coalition des pays en développement du G-20 à l'OMC, mais il a pris progressivement ses distances avec l'Inde, en raison de divergences sur les services et sur certaines subventions à l'agriculture. La crise mondiale actuelle a renforcé sa position consistant à rejeter les propositions sectorielles des pays industrialisés,

car il a tout intérêt à maintenir ses niveaux actuels de protection.

Sur le plan intérieur, la position du Brésil dans le Cycle de Doha est fermement soutenue par la plupart des grandes entreprises qui se consacrent à l'exportation de produits agricoles, et elle ne suscite pas d'opposition dans la majorité des groupes industriels qui desservent le marché intérieur. La réponse commerciale à court terme du Brésil face à la crise mondiale – qui consiste à relever certains droits de douane sur les produits industriels et à supprimer les licences automatiques tout en simplifiant la législation sur les ristournes de droits et en accroissant le financement des exportations – a permis au gouvernement de conserver un soutien suffisamment large pour sa position dans les négociations à l'OMC. Cette coordination entre le programme de négociation à l'extérieur et les mesures correctives appliquées à l'intérieur pour faire face à la crise était absente lors du Cycle d'Uruguay au début des années 1990. À cette époque, le Brésil avait contracté une série d'engagements à l'OMC et procédé à une ouverture unilatérale très rapide de son commerce, sans mettre en place les politiques correctives intérieures nécessaires pour faire face au double impact de la crise économique en cours et de l'ouverture rapide de son économie.

La conclusion à tirer de cette analyse est que les politiques intérieures du Brésil destinées à faire face à la crise ont permis au gouvernement de conserver un puissant soutien pour sa position dans le Cycle de Doha. Toutefois, ce soutien dépend du fait qu'il continuera d'adhérer strictement à son objectif consistant à obtenir un accès plus large aux marchés de ses partenaires commerciaux, sans faire davantage de concessions au sujet des services, des marchés publics ou des négociations sectorielles.

(c) Swapna Nair et Rajiv Kumar, Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER)

Le commerce international joue un rôle grandissant dans la stratégie de développement de l'Inde, qui est donc très préoccupée par le risque que le monde s'enferme dans une coquille protectionniste. Les négociations du Cycle de Doha correspondent tout à fait à la préférence de l'Inde pour les solutions multilatérales aux questions internationales, mais le pays diversifie de plus en plus sa stratégie commerciale globale en signant davantage d'accords commerciaux préférentiels. Actuellement,





ces accords représentent plus de 60 pour cent de son commerce international florissant.

“Le commerce international joue un rôle grandissant dans la stratégie de développement de l'Inde, qui est donc très préoccupée par le risque que le monde s'enferme dans une coquille protectionniste”

Au début, la crise actuelle n'a pas eu de grandes conséquences sur l'Inde, car son intégration financière avec le reste du monde est faible. En revanche, les effets suivants dus aux liaisons avec le commerce se font durement sentir, entraînant une diminution de la production et de l'emploi. Les secteurs les plus touchés sont les pierres précieuses et la bijouterie, les textiles et les vêtements, le cuir, l'artisanat, les produits de la mer et les pièces automobiles. En octobre 2009, les exportations totales avaient chuté de plus de 17 pour cent.

La réaction de l'Inde a consisté à confirmer sa position sur le mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS), afin de protéger son agriculture contre l'instabilité des prix internationaux, et certaines enquêtes antidumping ont été ouvertes contre des importations de produits industriels chinois. L'Inde s'inquiète toujours du protectionnisme «déguisé» qui pourrait se manifester dans les pays de l'OCDE, à l'instar des dispositions «Achetez américain» prises par les États Unis contre le mouvement des professionnels de l'informatique et autres, qui l'ont fortement affectée. Elle n'en est que plus déterminée à faire valoir son programme dans les négociations sur les services du Cycle de Doha.

En ce qui concerne les coefficients actuellement débattus au sujet de l'AMNA dans le cadre du Cycle de Doha, l'Inde reste favorable au compromis actuel, mais elle est tout à fait consciente qu'une réduction de ses niveaux consolidés réduirait sa marge de manœuvre. Comme le Brésil, elle reste sceptique au sujet des négociations sectorielles, mais elle s'oppose simplement au fait qu'elles soient obligatoires pour tous les signataires.

Les services sont en revanche le secteur qui intéresse le plus les intérêts offensifs actuels de l'Inde et celui dans lequel elle a présenté les demandes les plus fortes à ses partenaires commerciaux. À cet égard, elle a déjà libéralisé l'essentiel de ses échanges dans ce domaine,

et elle l'a fait de manière autonome et non consolidée. Cette nouvelle compétitivité donne de l'énergie à sa politique commerciale et stimule les efforts qu'elle fait actuellement pour diversifier ses marchés et ses secteurs, aspect auquel elle accorde une attention pressante en raison de la crise.

La crise précédente qui a sévi au début des années 1990, à l'époque du Cycle d'Uruguay, a montré à l'Inde qu'il était important de s'affirmer davantage dans les négociations, afin de conserver une marge de manœuvre là où elle est nécessaire (c'est à dire dans l'agriculture) et de s'assurer un accès aux marchés de ses partenaires commerciaux (en espérant même l'accroître), comme débouché pour ses exportations. Les auteurs ont estimé que l'Inde (ainsi que d'autres pays en développement) devrait aborder de manière plus constructive les négociations actuelles à l'OMC en adoptant une posture moins défensive, tout en préservant les progrès déjà accomplis dans le cadre du Cycle de Doha et en veillant à la mise en place des mécanismes de sauvegarde nécessaires pour faire face à la crise mondiale.

(d) Wang Jiangyu, Université nationale de Singapour, et Lim Chin Leng, Université de Hong Kong

La Chine a accédé à l'OMC en 2001, après 15 années de négociation. Elle l'a fait pour renforcer ses relations commerciales internationales, favoriser certaines réformes économiques intérieures et participer à l'élaboration des règles du commerce international. Depuis cette date, elle a progressé jusqu'à devenir la première économie exportatrice et le troisième marché au monde, ce qui souligne son importance non seulement comme source de biens et de services, mais aussi de plus en plus comme débouché pour les produits étrangers.

“L'attitude adoptée jusqu'à présent par la Chine dans les négociations de Doha a consisté à «garder la tête froide», ou à rester discrète”

On pourrait dire que l'attitude adoptée jusqu'à présent par la Chine dans les négociations de Doha a consisté à «garder la tête froide», ou à rester discrète malgré la taille de son économie. Il lui a été demandé à de nombreuses reprises d'assumer plus de responsabilités et de leadership, alors qu'elle se sentait perplexe et

parfois trop inquiète, comme on peut s'y attendre de la part d'un nouvel acteur qui abrite en son sein des économies locales très disparates en termes de compétitivité internationale. Pour l'essentiel, la Chine a cédé le leadership au Brésil et à l'Inde, tout en restant membre du G-20 et du G 33.

Pourtant, lors de la miniréunion ministérielle de l'OMC en juillet 2008, la Chine a causé la surprise par son comportement «anormal», lorsqu'elle s'est affrontée aux États Unis, en compagnie de l'Inde, à propos des mécanismes de sauvegarde spéciale. Critiqué à l'étranger, le gouvernement chinois a contre-attaqué avec vigueur, parlant le langage d'un pays en développement de niveau intermédiaire. Cette réaction traduit en fait une position largement soutenue à Beijing en faveur d'un traitement spécial pour les nouveaux Membres (qui sont tous des pays en développement) et met l'accent sur la dimension développement des questions commerciales. Du point de vue tactique, elle repose sur quatre éléments: moins de demandes, moins d'obligations, des périodes de transition plus longues et une libéralisation plus tardive.

Au sujet des différentes questions négociées dans le cadre de ce cycle, la Chine est favorable à des réductions tarifaires concernant l'AMNA, avec un traitement spécial pour les pays en développement, notamment les MAR, selon une variante légèrement différente de la formule suisse. À propos des services, elle a déjà fait savoir qu'elle ne ferait pas de concessions substantielles au-delà de celles déjà convenues lors des négociations sur son accession. En revanche, elle est très intéressée par une clarification des règles antidumping et des règles d'origine.

La crise mondiale actuelle a frappé la Chine de plein fouet puisque ses exportations ont reculé d'environ 25 pour cent après de nombreuses années de croissance rapide. La Chine constitue sans aucun doute une cible favorite pour bon nombre de mesures protectionnistes adoptées par la plupart des autres pays, surtout les pays industrialisés. La leçon qu'elle en tire est que sa croissance est devenue trop tributaire des exportations; par conséquent, les mesures qu'elle a prises pour sortir son économie de la crise visent à stimuler la demande et l'investissement intérieurs. L'ampleur des mesures de relance, qui se chiffrent à 585 milliards de dollars, soit plus de 12 pour cent du PIB, témoigne de l'importance accordée à cette politique d'indépendance à l'égard du commerce international. La Chine est déjà le premier importateur mondial de plusieurs produits – surtout des produits de base exportés par les autres pays en

développement – et, avec ces mesures, sa position sera plus dominante encore. Elle pourrait en outre enregistrer prochainement un déficit commercial si elle continue de privilégier les sources de croissance intérieures. Même si cela se produit après la conclusion du Cycle de Doha, il est certain que cette évolution modifiera son comportement futur à l'OMC.

Comme l'Inde et le Brésil, la Chine reste engagée à l'égard du système multilatéral dans les négociations commerciales, mais elle n'hésite plus à recourir à des accords commerciaux préférentiels pour faire avancer ses intérêts. En outre, elle a trouvé récemment un nouveau moyen de résoudre ses litiges commerciaux, utilisant avec un certain succès le Mémoire d'accord de l'OMC sur le règlement des différends. Le Cycle de Doha en est donc à un stade où la Chine continuera à remplir le rôle qu'elle s'est assigné de chef de file du monde en développement, tout en préservant sa propre marge de manœuvre, étant donné les engagements déjà lourds qu'elle a contractés pour devenir Membre de l'OMC.

2. Questions et observations de l'assistance

Des représentants de l'Afrique de l'Est ont demandé ce que les BRIC faisaient face aux mesures protectionnistes analogues à des mesures SPS, notamment les mesures environnementales, prises par les pays industrialisés.

M. Nogueira a confirmé que le Brésil avait été affecté par le recours à des arguments écologiques et SPS touchant la viande de volailles et l'éthanol de la part de l'UE. Par exemple, il faut désormais certifier que l'éthanol ne cause pas de déforestation. Les obstacles sanitaires ne se sont pas beaucoup renforcés depuis le début de la crise, mais l'UE a modifié certains classements de la viande de volailles, afin de limiter l'accès à son marché, ce qui fait partie d'une tendance actuelle.

Mme Nair a dit qu'effectivement l'application protectionniste par l'UE des règles SPS et environnementales ne s'était pas nécessairement renforcée à la suite de la crise, mais qu'il y avait une tendance à y recourir davantage. L'Inde a parfois des difficultés à identifier les obstacles non tarifaires en question, mais quand elle peut le faire, elle cherche à résoudre le problème au niveau bilatéral avec l'UE ou les États Unis.

M. Wang a ajouté que les fonctionnaires chinois se sentaient de plus en plus à l'étroit dans la marge de



manœuvre laissée par les règles SPS utilisées, par exemple, à des fins protectionnistes par les pays de l'OCDE. Mais la Chine peut elle aussi utiliser ces règles. Il en est de même pour les règles de l'OMC relatives aux mesures antidumping. En raison de cette frustration grandissante, la Chine perd progressivement son intérêt pour la conclusion du Cycle de Doha.

Un autre participant a demandé ce que les experts pensaient de la possibilité que l'administration Obama introduise des dispositions relatives au travail dans les négociations du Cycle de Doha.

M. Nogueira s'est dit sceptique quant à la possibilité pour l'administration Obama d'introduire le travail dans le cycle actuel. M. Obama doit évidemment répondre aux demandes de ses partisans aux États Unis, mais la plupart des autres responsables politiques dans le pays, par exemple le Congrès ou le Représentant des États Unis pour les questions commerciales internationales, s'y opposeraient.

Mme Nair a également jugé cela peu probable, tout en ajoutant que, selon certains observateurs, l'un des obstacles majeurs à la conclusion du cycle actuel était l'absence d'objectifs ambitieux (dont pourraient faire partie les clauses sur le travail). Elle s'est toutefois démarquée de cette position.

Un autre participant a demandé comment l'Inde réagirait maintenant que ses exportations de services enregistraient une forte baisse due à la crise. Adopterait elle une position plus affirmée ou se montrerait elle moins ambitieuse dans ses demandes d'accès aux marchés?

Mme Nair a répondu que l'Inde aurait dû adopter une position plus affirmée dans les négociations sur les services à la suite de la chute de ses exportations due à la crise. Ces secteurs ont d'ailleurs exercé de fortes pressions en vue d'un tel changement de stratégie. Toutefois, étant donné que l'agriculture constitue un point très sensible en Inde sur le plan politique, il est peu probable que les demandes concernant les services soient renforcées alors que les positions seraient assouplies au sujet de l'agriculture. Et cela, malgré les données empiriques et analytiques selon lesquelles l'Inde dispose encore d'une marge de manœuvre concrète pour effectuer ces changements sans prendre de grands risques dans le domaine de l'agriculture.

Un autre participant de l'Afrique de l'Est a demandé à M. Wang de préciser la position de la Chine sur la manière

dont fonctionnerait son offre d'accès en franchise de droits en faveur des pays africains.

M. Wang a répondu que la Chine était déjà le principal partenaire commercial de l'Afrique et qu'elle avait proposé d'accorder un accès en franchise de droits à tous les pays africains sur une base bilatérale, allant au delà de ses engagements dans le cadre de l'OMC. Elle avait également soutenu les pays ACP dans leur opposition aux pressions exercées par l'UE pour appliquer le traitement NPF, élargissant ainsi les avantages que les pays ACP obtiendraient dans le cadre des autres ALE qu'ils pourraient signer. Là encore, la position chinoise est que les articles V et XXIV du GATT doivent être clarifiés, afin d'éviter que ces situations se reproduisent.

Un participant du Japon a signalé que le nouveau Représentant des États Unis pour les questions commerciales internationales de l'administration Obama avait proposé que les États Unis négocient au niveau bilatéral avec chacun des BRIC pour obtenir davantage d'accès aux marchés dans ces pays en échange, par exemple, d'une diminution des subventions agricoles accordées par les États Unis. Il a demandé quelle était la position des BRIC au sujet des taxes à l'exportation sur les produits agricoles et les autres produits tirés des ressources naturelles.

M. Nogueira a répondu que le Brésil n'appliquait pas de taxes à l'exportation sur les produits agricoles, mais qu'il était préoccupé par le fait que l'Argentine en appliquait. Au sujet de la proposition faite récemment par les États Unis de présenter éventuellement une offre parallèle aux BRIC afin de diminuer leurs subventions à l'agriculture, il a dit qu'elle avait soulevé des inquiétudes au Brésil sur le fait que finalement les États Unis n'étaient peut être pas très déterminés à conclure le Cycle de Doha.

M. Wang a dit également qu'au sujet des taxes à l'exportation sur les ressources naturelles, la Chine se trouvait effectivement dans une position très difficile, car elle était l'un des plus gros importateurs de ces produits, tout en étant défendeur dans une affaire portée devant le système de règlement des différends de l'OMC par l'UE et les États Unis à cause des taxes à l'exportation chinoises sur certains minéraux rares. Il était encore difficile de savoir comment la Chine résoudrait ce problème de politique.

Un participant des pays ACP a demandé quelle stratégie à long terme avait la Chine en signant des accords avec des pays ACP des Caraïbes ainsi qu'avec des pays ACP

du Pacifique et de l'Afrique. Y avait-il des éléments passés sous silence jusque là? Un autre participant a demandé quelle était la position de l'Inde et du Brésil à présent que la Chine offrait un accès en franchise de droits aux pays africains.

M. Wang considérait que la Chine avait un intérêt à long terme dans l'instauration de relations solides avec tous les autres pays en développement, et sa stratégie à l'égard des pays ACP devait être interprétée dans ce contexte. Il en est de même pour l'octroi de l'accès en franchise de droits pour les importations provenant des autres pays en développement, y compris ceux de l'Asie du Sud Est. Cette politique n'est guère contestée au niveau intérieur et elle a une longue histoire – qui remonte à la Révolution culturelle.

Mme Nair a ajouté que l'Inde ne ferait probablement pas autant de concessions que la Chine aux pays africains ou aux pays ACP, ni même autant que les concessions limitées du Brésil, malgré le discours officiel qu'elle tenait fréquemment à l'OMC sur la solidarité avec le monde en développement.

3. Conclusions et voie à suivre

Pour conclure la séance, M. Heidrich a posé deux questions aux experts. La première concerne le leadership des BRIC dans les séries de négociations à l'OMC. L'Inde prend traditionnellement la tête des intérêts protectionnistes, tandis que le Brésil dirige le plus souvent les intérêts offensifs, par exemple l'accès aux marchés pour les produits agricoles. L'Inde ajoute à présent quelques intérêts offensifs concernant les services, autour desquels elle édifie une coalition. Mais quel type de leadership la Chine mettra-t-elle en place? Les BRIC peuvent-ils exercer un leadership commun? Ce leadership se limitera-t-il à leurs intérêts économiques nationaux ou pourront-ils apporter une vision mondiale de la gouvernance du commerce international?

M. Nogueira a répondu que le leadership du Brésil à l'OMC avait subi un revers lorsque l'accord n'avait pu se réaliser en juillet dernier, en partie parce qu'il n'avait pas arrêté à l'avance une position commune avec les autres grands pays en développement tels que l'Inde et la Chine sur toutes les questions qui étaient alors sur la table. Il continuait néanmoins d'appuyer son leadership sur la tentative de conclure ce cycle le plus rapidement possible, compte tenu de tous les efforts que chacun avait déjà déployés.

M. Wang a dit que la Chine préférerait un monde multipolaire à moyen terme, où le leadership était partagé avec d'autres pays. Le fait de devenir la puissance mondiale dominante ne la conduira pas nécessairement à poursuivre ses propres objectifs en matière de développement tels qu'elle les perçoit. Elle demeure une société introvertie, et 90 pour cent de son leadership est consacré aux questions intérieures. Enfin, la Chine est dirigée par un gouvernement autoritaire et, tant qu'elle ne se démocratisera pas, elle ne pourra trouver un consensus clair sur la direction à suivre. En ce qui concerne le leadership à l'OMC, il est très probable que la Chine continuera à se «cacher derrière» le leadership exercé par le Brésil et l'Inde sur la coalition de pays en développement, car elle a très peu de marge pour offrir des concessions et ne se sent donc pas en mesure d'en demander trop non plus. En outre, elle n'a pas dit qu'elle se considérait comme le leader du monde en développement.

Mme Nair estimait que, pour que les BRIC exercent effectivement un leadership de niveau mondial à l'OMC, il fallait qu'ils unissent leurs forces de manière cohérente. L'Inde, par exemple, soupçonne le Brésil d'unir souvent ses forces à celles des États Unis ou de l'UE à la dernière minute. Ce soupçon doit être levé pour que les deux pays deviennent des alliés effectifs. L'Inde a des préoccupations différentes au sujet de la Chine, qu'elle considère comme une puissance hégémonique montante, avec une histoire de conflits mutuels. La tactique de la Chine consistant à se «cacher derrière» l'Inde et le Brésil ne fait que confirmer les soupçons de l'Inde. Si ces soupçons étaient également levés, il pourrait y avoir une coalition des BRIC, qui serait très différente de celles existant déjà à l'OMC. Ces coalitions sont habituellement régionales (UE) ou basées sur certains thèmes (G-20, G-33). Une coalition des BRIC reposerait sur une vision commune plus que sur des intérêts communs, et il faudrait accepter que certains de ces intérêts soient sacrifiés pour que les pays puissent unir leurs forces. Cela exigerait aussi un changement notable des tactiques de négociation de l'Inde.

M. Heidrich a posé une seconde question. Que peut faire l'OMC pour les BRIC, en supposant que le Cycle de Doha s'achève par la conclusion d'un accord qui leur apporterait une partie de ce qu'ils demandent?

M. Nogueira a répondu que le Brésil ne considérait plus le commerce international comme une menace pour le développement de son économie. À l'avenir, il pourrait souhaiter, par exemple, négocier plus de concessions dans le domaine des services, car il ne le considère plus



autant comme une faiblesse. Il en est de même pour les droits de propriété intellectuelle. Cela pourrait modifier le type de leadership qu'il exerce à l'OMC, ainsi que la nature des alliances qu'il y noue.

M. Wang a émis l'idée que l'Inde et la Chine avaient de nombreux intérêts communs et que ces intérêts continueraient de converger à l'avenir. Ils pourraient se situer dans les domaines de l'agriculture (MSS), des services (mode 4) et de l'espace réglementaire (antidumping, sauvegardes, mesures compensatoires, régionalisme, etc.). Quant aux autres choses que la Chine pourrait vouloir, les négociations à l'OMC ne peuvent les lui apporter.

Mme Nair a conclu cette réponse en inversant la question. L'Inde y perdrait certainement si l'OMC n'existait pas, car les accords commerciaux bilatéraux tendent à être beaucoup plus exigeants en matière d'accès aux marchés que les négociations multilatérales et n'offrent rien de comparable au Mémorandum d'accord de l'OMC sur le règlement des différends. Par conséquent, l'Inde restera engagée à l'égard du système commercial multilatéral, car c'est ce qu'elle peut obtenir de mieux.

Z. Les chaînes d'approvisionnement mondialisées et le commerce à valeur ajoutée

Lundi 28 septembre 2009 – 16h15-18h15

Modérateur

M. Rufus Yerxa – Directeur général adjoint de l'OMC

Intervenants

M. Guillaume Daudin – Professeur d'économie, Université de Lille; Chercheur associé, Sciences Po (OFCE), France

M. Satoshi Inomata – Directeur, Microeconomic Analysis Group, Development Studies Center (IDE JETRO), Japon

M. Bo Meng – Chercheur associé à l'IDE JETRO, Division de l'analyse économique et de la statistique, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Mme Marion Jansen – Spécialiste principale du commerce et de l'emploi, Organisation internationale du travail (OIT)

M. Sébastien Miroudot – Direction des échanges et de l'agriculture, Division des liens en matière de politique commerciale et de services, OCDE

M. Hubert Escaith – Chef statisticien, OMC

Débat organisé par

OMC – Division de la recherche économique et des statistiques

Rapport rédigé par

OMC – Division de la recherche économique et des statistiques



Résumé

Au cours des 20 dernières années, la mondialisation a accentué la fragmentation géographique des industries, entraînant d'importantes restructurations dans les entreprises et dans des secteurs manufacturiers entiers, ce qui s'est traduit par la relocalisation de certaines activités. La sous-traitance a donné à de nombreux pays en développement une occasion unique de s'insérer dans l'économie mondialisée et de créer des emplois. Mais cette interdépendance accrue a favorisé et accéléré la propagation des chocs externes, dont le rôle dans la récession mondiale actuelle n'est pas encore pleinement compris. Le débat sur l'externalisation a aussi alimenté le débat politique sur les effets économiques et sociaux de la mondialisation.

La séance a donné lieu à:

- la présentation de données utiles pour rectifier les chiffres du commerce mondial, qui ont apporté quelques éclaircissements sur la valeur ajoutée réelle des flux commerciaux internationaux;
- un examen plus minutieux du rôle de ce nouveau mode de production industrielle dans le processus d'industrialisation des pays émergents d'Asie pour aider à comprendre les effets locaux des chaînes d'approvisionnement industrielles dans les pays en développement et leur rôle dans la promotion d'un nouveau type d'intégration régionale;
- une analyse des nouveaux défis liés à la crise mondiale et de leurs incidences sur les chaînes d'approvisionnement mondiales.





1. Exposés des experts

La séance a commencé par une introduction faite par l'orateur principal, M. Yerxa (OMC). Il a évoqué les changements survenus récemment dans le commerce international et l'accroissement de la mondialisation, surtout depuis les années 1990, soulignant l'émergence des chaînes d'approvisionnement mondiales. Il a fait observer les conséquences de cette évolution sur le développement régional (par exemple, en Asie) et l'emploi et a pris l'exemple de l'iPod comme illustration concrète d'une chaîne d'approvisionnement mondiale et des enjeux suscités par une telle évolution.

(a) Guillaume Daudin, Professeur d'économie, Université de Lille; Chercheur associé, Sciences Po (OFCE), France

M. Daudin a évoqué les tendances mondiales en matière de fragmentation géographique des chaînes d'approvisionnement, cherchant à répondre à la question suivante: «Qui produit pour qui dans l'économie mondiale?».

Il a commencé par expliquer les différences entre le commerce vertical et le commerce à valeur ajoutée: le commerce vertical est le commerce des biens intermédiaires reposant sur la production séquentielle de biens et de services, tandis que le commerce à valeur ajoutée mesure le commerce déduction faite du commerce vertical et réaffecte à chacun des pays ou des secteurs participants la valeur ajoutée aux différents stades de production.

Pour calculer indirectement le commerce à valeur ajoutée, il faut utiliser des tableaux entrées sorties, qui permettent de concilier le commerce et la matrice de fourniture intermédiaire. Toutefois, M. Daudin a signalé que les estimations qui en résultent sont fondées sur la supposition forte qu'un produit exporté ne contient pas plus de biens intermédiaires importés qu'un produit consommé dans le pays, ce qui revient à sous estimer le commerce vertical. Selon les données de 2004 du Projet d'analyse du commerce mondial (GTAP) de l'Université Purdue (États Unis), le commerce vertical, ou commerce des biens intermédiaires, représente 27 pour cent du commerce mondial, ce qui veut dire que le commerce à valeur ajoutée n'en représente que 73 pour cent.

L'une des conséquences importantes est que, si l'on considère le commerce à valeur ajoutée, la part des services dans le commerce mondial est beaucoup plus

élevée (environ 40 pour cent) que celle constatée selon le commerce ordinaire (environ 17 pour cent).

M. Daudin a calculé un indice bilatéral d'intensité du commerce pour évaluer la régionalisation. Il a constaté que le niveau de régionalisation était similaire entre l'Amérique, l'Asie et l'Afrique, ce qui signifie que ces régions ont à peu près le même niveau de dépendance à l'égard du commerce vertical, contrairement à l'Europe, qui présente un niveau plus élevé de régionalisation.

En conclusion, M. Daudin a souligné à quel point il était important de mesurer correctement la spécialisation internationale, ajoutant que la mesure du commerce en termes de valeur ajoutée apportait une perspective supplémentaire pour l'analyse des balances commerciales bilatérales ou de la régionalisation.

(b) Bo Meng, Chercheur associé à l'IDE JETRO, Division de l'analyse économique et de la statistique, OCDE

L'exposé de M. Meng portait sur les pays asiatiques, afin de mettre en lumière les effets de la fragmentation géographique de la chaîne d'approvisionnement sur l'intégration régionale.

Il a commencé par montrer les changements touchant les plaques tournantes commerciales et l'importance grandissante de la région asiatique, notamment la Chine, dans le commerce des biens intermédiaires. Il a présenté l'évolution de la structure des échanges bilatéraux ainsi que des liaisons entre les pays dans la région asiatique. Les calculs sont basés sur les tableaux entrées sorties internationaux de l'Asie (AIO) établis par l'IDE JETRO. Les liaisons directes et indirectes entre les pays et les branches de production peuvent être appréhendées au moyen de la méthode de l'inverse de Leontief appliquée aux données AIO.

M. Meng a également présenté quelques exemples d'indicateurs et de calculs tirés des données AIO:

- l'indice des clusters économiques (ECI) permet de mesurer la complexité de la spécialisation verticale dans la région asiatique;
- des indices de spécialisation verticale peuvent être élaborés et décomposés selon la consommation intermédiaire ou finale des biens. M. Meng a constaté, d'après l'évolution de l'indice entre 1990 et 2008, que la spécialisation verticale variait beaucoup plus pour les biens intermédiaires que pour les biens de consommation finale;

- on peut également déduire des tableaux AIO les gains en matière d'emploi et les offres potentielles, ce qui permet d'évaluer l'incidence des interdépendances de la production et du commerce sur le marché du travail d'un pays.

Enfin, M. Meng a dit que l'intégration régionale de l'Asie avait connu un développement remarquable, du point de vue aussi bien direct (commerce) qu'indirect (liaisons entre les pays), et que les nouvelles relations économiques instaurées par la Chine avec l'Asie du Sud Est avaient d'immenses conséquences sur les réseaux de production dans cette région.

(c) Marion Jansen, Spécialiste principale du commerce et de l'emploi, OIT

L'exposé de Mme Jansen portait sur les aspects des chaînes d'approvisionnement mondiales qui concernent le marché du travail, et plus particulièrement sur la délocalisation et ses effets sur les travailleurs dans les pays développés et les pays en développement.

L'intervenante a examiné les aspects suivants:

- Le commerce comme mécanisme de transmission des chocs: Mme Jansen a souligné que l'on n'avait pas une compréhension suffisante des effets à court terme des chocs commerciaux et que l'on manquait d'instruments de mesure adaptés. La crise récente (marchés des produits ou marchés financiers) révèle la nécessité de renforcer la protection sociale ainsi que d'accroître les moyens de financement, ce qui constitue un réel défi pour les décideurs.
- Effet du commerce sur l'emploi – Commerce et inégalité: les délocalisations ont probablement contribué à aggraver les inégalités de salaires dans les pays industrialisés et à réduire le pouvoir de négociation des travailleurs. Pour les pays en développement, les données sur les effets des délocalisations sont peu nombreuses, mais elles peuvent donner l'occasion d'améliorer les conditions de travail de certains travailleurs, notamment dans les entreprises multilatérales. Mais, une fois encore, il manque des indicateurs adéquats pour mesurer correctement l'impact, le potentiel et le danger des délocalisations en matière d'emploi.
- Initiatives publiques et privées en vue d'améliorer les conditions de travail à l'intérieur des chaînes d'approvisionnement mondiales: il existe déjà trois grands instruments internationaux au sujet de la responsabilité sociale des entreprises:

» la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale;

» le Pacte mondial des Nations Unies, y compris les principes universellement acceptés dans le domaine du travail;

» les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

L'un des principaux problèmes que pose ce type de principes directeurs est qu'ils sont souvent appliqués à titre volontaire et reposent sur l'adhésion des entreprises ou des gouvernements. Certaines approches appliquées directement aux chaînes d'approvisionnement mondiales ont donné de bons résultats, notamment lorsque l'amélioration des conditions de travail entraîne un accroissement de la productivité, des «labels» ou des certifications qui permettent d'améliorer les marges bénéficiaires.

Dans ses remarques de conclusion, Mme Jansen a dit que les crises récentes avaient illustré la vulnérabilité de l'emploi aux chocs extérieurs. Elle a ajouté que l'on manquait de mesures et d'indicateurs concernant la relation entre le commerce et l'emploi. Les initiatives publiques ou privées prises pour améliorer les conditions de travail à l'intérieur des chaînes d'approvisionnement mondiales, notamment dans les entreprises multilatérales, tendent à donner de bons résultats, mais il pourrait devenir de plus en plus difficile pour les décideurs d'agir sur les conditions de travail de ceux qui ne font pas partie de ces chaînes d'approvisionnement.

(d) Sébastien Miroudot, Direction des échanges et de l'agriculture, Division des liens en matière de politique commerciale et de services, OCDE, et Hubert Escaith, Chef statisticien, OMC

Les experts se sont exprimés sur le rôle des chaînes d'approvisionnement mondiales durant les crises, sur leur rôle comme canal de transmission des chocs réels et financiers et sur le risque de démondialisation.

M. Miroudot a présenté l'évolution récente du commerce durant la crise. Au premier trimestre de 2009, on a observé une chute remarquable de 30 pour cent des échanges pour les pays de l'OCDE. Toutefois, la crise n'a pas frappé tous les secteurs de la même façon. Les plus touchés ont été ceux des carburants et des matières premières, des produits manufacturés et du



matériel de transport, en raison surtout de l'évolution des prix ou du recul de la demande.

M. Miroudot a indiqué que le commerce mondial variait plus vite que le PIB mondial et en a donné les raisons principales. Premièrement, le PIB et les statistiques du commerce ne contiennent pas la même proportion de biens et de services. En effet, les services représentent les deux tiers du PIB, alors qu'ils ne représentent que 20 pour cent des statistiques du commerce mondial. En outre, les biens intermédiaires (pièces et composants) doivent franchir plusieurs fois les frontières, de sorte que les statistiques commerciales comptent au moins deux fois les flux du commerce vertical. En un mot, les statistiques commerciales traditionnelles mesurent le commerce à travers les frontières sur une base brute, alors que le PIB est enregistré sur une base nette.

Le commerce a été plus durement touché par la crise que le PIB mondial. L'intervenant a illustré la relation entre le commerce et le PIB au moyen de la variation historique des multiplicateurs des importations depuis les années 1960. Le commerce mondial a beaucoup souffert de la crise financière, principalement à cause du poids de la spécialisation verticale, ainsi que de sa forte dépendance à l'égard du crédit.

M. Escaith a poursuivi en décrivant le rôle des chaînes d'approvisionnement mondiales dans la transmission des chocs.

À l'intérieur des chaînes d'approvisionnement mondiales, les économies sont plus interconnectées et les entreprises dépendent les unes des autres. Par conséquent, un choc de la demande se transmet rapidement aux partenaires commerciaux et expose les entreprises à des risques élevés et à une forte instabilité. Les réactions protectionnistes peuvent également avoir rapidement des effets négatifs sur les chaînes d'approvisionnement: comme les marchandises doivent éventuellement franchir de nombreuses frontières, même un léger relèvement des droits de douane peut avoir un effet notable sur l'ensemble de la chaîne de production.

Différents scénarios peuvent être envisagés pour les chaînes d'approvisionnement après la crise. Les délocalisations, élément distinctif des chaînes d'approvisionnement mondiales, présentent des risques systémiques qui ne peuvent être ignorés. Elles sont sensibles à de nombreux facteurs tels que la hausse des coûts de transaction (droits de douane, prix des matières premières), les préoccupations environnementales ou les changements de préférences des consommateurs

(en faveur des produits nationaux). Pour atténuer leur vulnérabilité aux changements brusques de la situation économique, les chaînes d'approvisionnement pourraient devenir plus souples en étant plus courtes ou en augmentant la concentration régionale. À titre d'exemple, à la suite de retards importants dans la production de son dernier avion, la compagnie américaine Boeing a décidé de rapatrier la fabrication des principaux composants à son siège de Seattle.

M. Escaith a ensuite parlé du risque de démondialisation consécutif à la crise récente. Selon lui, les chaînes d'approvisionnement mondiales et les délocalisations survivront à long terme, pour les raisons suivantes.

“Les nouvelles économies émergentes se joignent aux chaînes d'approvisionnement mondiales et font office de pôles régionaux attirant des investissements étrangers directs”

Les usines délocalisées sont souvent récentes, et les sociétés internationales ne peuvent se passer d'un outil de production aussi efficace. En outre, les nouvelles technologies et les nouvelles pratiques d'entreprises accroissent le nombre des tâches qui peuvent être externalisées et permettent de réduire les coûts. Par exemple, la chirurgie à distance, qui permet à un médecin d'accomplir un acte chirurgical sur un patient situé dans un lieu ou un pays différent, est désormais possible grâce à l'application des progrès récents en matière de robotique et de technologies de la communication. Enfin, les nouvelles économies émergentes se joignent aux chaînes d'approvisionnement mondiales et font office de pôles régionaux attirant des investissements étrangers directs.

2. Questions et observations de l'assistance

Un participant a évoqué la question des différences de salaires entre les chaînes d'approvisionnement. Prenant l'exemple de l'Amérique latine, M. Escaith a répondu que les dirigeants ou les ingénieurs des filiales étrangères percevaient généralement un salaire comparable à celui de leurs homologues des États Unis, alors que les travailleurs moins qualifiés étaient payés selon les conditions du marché local. Même si les conditions de travail dans les usines délocalisées sont habituellement meilleures que dans les usines nationales, les disparités de salaires se creusent donc entre les travailleurs



qualifiés et les travailleurs non qualifiés d'une même entreprise.

M. Inomata a répondu à une question sur la manière de relier le commerce à valeur ajoutée et l'emploi.

Il est possible de combiner les tableaux entrées sorties avec les coefficients d'emploi indiquant le nombre de travailleurs nécessaires pour produire une unité de produit, par branche. On peut ainsi estimer, par exemple, l'effet d'une diminution de la demande finale aux États Unis sur l'emploi.

Comme les experts avaient expliqué que la crise financière avait frappé plus durement le commerce que le PIB, un participant a demandé si l'effet multiplicateur observé du commerce pourrait opérer durant la phase de reprise. M. Miroudot a confirmé que l'effet multiplicateur du commerce agissait dans les deux sens, c'est à dire que l'on pouvait s'attendre à un accroissement du commerce plus élevé que celui du PIB lors de la reprise. En outre, il a souligné que cela ne rendait pas compte du niveau de la reprise et que les conséquences de la crise subsisteraient, au moins à moyen terme, surtout sur l'emploi et pour certaines des économies ou des branches les plus touchées.

Les participants ont posé plusieurs questions sur la disponibilité et la qualité des données.

S'agissant des tableaux entrées sorties, les experts ont reconnu qu'ils étaient publiés avec beaucoup de retard. Actuellement, les tableaux internationaux sont généralement publiés tous les cinq ans pour les années de référence. Toutefois, les offices nationaux de statistique font des efforts pour rendre les données plus actuelles. Un des experts a également signalé que les coefficients ou les multiplicateurs tirés des tableaux entrées sorties donnaient des renseignements structurels qui ne devraient pas varier de manière significative d'une année sur l'autre. Un autre a précisé que, pour certaines analyses, on pouvait envisager une mise à jour partielle des tableaux entrées sorties, qui demandait moins d'efforts.

Tous les participants sont convenus qu'il manquait des statistiques sur les services dans plusieurs domaines (commerce des filiales étrangères, investissement étranger direct, commerce bilatéral, etc.). L'un des experts a indiqué qu'il s'agissait d'un domaine où la collecte de données posait des problèmes, mais que de nombreuses initiatives ainsi que des équipes spéciales internationales se consacraient à l'amélioration et au développement des normes, des méthodes et des

systèmes de collecte concernant les statistiques du commerce des services.

Enfin, un intervenant a dit que quelques initiatives internationales étaient en cours afin d'élaborer des programmes statistiques spécifiques et d'obtenir une meilleure évaluation de la nouvelle économie. Toutefois, seuls les pays développés sont actuellement en mesure de mettre en place les systèmes appropriés de collecte de données. D'autres initiatives consistent à mettre au point des enquêtes sur les entreprises qui puissent être comparées et associées aux statistiques commerciales traditionnelles (fondées sur les données douanières). À long terme, les analystes devraient pouvoir relier plus facilement les statistiques sur le commerce, la production et l'emploi.

3. Conclusions et voie à suivre

Cette séance a offert l'occasion de mieux comprendre les chaînes d'approvisionnement mondiales, la manière dont elles fonctionnent et leurs incidences sur le commerce mondial et le travail.

L'accent en matière de méthodologie a été mis sur l'utilisation des statistiques internationales et des tableaux entrées sorties pour mesurer le commerce à valeur ajoutée, le commerce vertical et les indicateurs associés qui sont utiles pour broser un nouveau tableau des structures d'échange.

“ Les chaînes d'approvisionnement mondiales renforcent l'interdépendance des économies et des branches de production, et leur prise en compte est et deviendra de plus en plus importante pour ceux qui élaborent les politiques commerciales ”

Les chaînes d'approvisionnement mondiales renforcent l'interdépendance des économies et des branches de production, et leur prise en compte est et deviendra de plus en plus importante pour ceux qui élaborent les politiques commerciales. Plus précisément, toute mesure protectionniste ou toute décision concernant le commerce, la finance ou la facilitation des échanges a des répercussions sur les chaînes d'approvisionnement mondiales.

AA. Le financement du commerce: comment relancer le moteur?

Mardi 29 septembre 2009 – 9h00-12h00

Modérateur

M. Guy de Jonquières – Associé principal, European Centre for International Political Economy (ECIPE)

Intervenants

S.E. M. Kim Jong Hoon – Ministre du commerce, République de Corée

M. Pascal Lamy – Directeur général de l'OMC

M. Jean Rozwadowski – Secrétaire général, Chambre de commerce internationale (CCI)

M. Steven Puig – Vice Président pour le secteur privé et les opérations garanties non souveraines, Banque interaméricaine de développement (BID)

M. Raoul Ascari – Administrateur en chef, SACE

Débat organisé par

OMC – Division de l'information et des relations extérieures

Rapport rédigé par

OMC – Division de l'information et des relations extérieures



Résumé

La majeure partie des échanges mondiaux dépend de diverses formes de financement du commerce. Depuis le premier semestre de 2008, on constate un durcissement des conditions du marché pour ce financement. Comme s'y attendaient les acteurs du marché, la situation s'est détériorée en 2009. La contraction du financement peut causer d'immenses dommages à l'économie réelle, car les chaînes d'approvisionnement internationales ont mondialisé non seulement la production mais aussi le financement du commerce. Dans ce

contexte, le Directeur général de l'OMC a dirigé une séance de haut niveau sur le financement du commerce, afin d'examiner les progrès accomplis par la communauté internationale pour faire face à un problème important pour le commerce mondial et les finances internationales, d'examiner les défis à relever d'ici à la fin de 2009 et au début de 2010 et de tirer les leçons, pour d'autres domaines de la gouvernance mondiale, de cet épisode relativement réussi de coopération intergouvernementale impliquant un vaste réseau d'institutions, à la limite de la finance et du commerce.

1. Exposés des experts

Le modérateur de la séance était Guy de Jonquières, Associé principal au European Centre for International Political Economy (ECIPE), qui a présenté le financement du commerce comme sujet principal pour le débat de 3 heures. Le financement du commerce revêt en effet une grande importance, mais c'est aussi l'un des aspects de la crise financière dont on parle le moins, ainsi que son incidence sur l'assurance des risques. Or, ses répercussions sont beaucoup plus étendues que celles de la crise bancaire et pourraient avoir des effets à plus long terme sur le développement, le commerce et l'investissement, notamment dans les pays les plus pauvres. Les pays du G-20 ont mis en place un plan d'aide et alloué 250 milliards de dollars à des mesures d'urgence. Les volumes d'échanges ont commencé à se redresser, même s'ils restent inférieurs à ce qu'ils étaient avant la crise.

Le débat a été organisé autour de deux grands sujets: premièrement, la genèse de la crise, la situation actuelle et diverses incertitudes à court terme; et deuxièmement, un regard à plus long terme, car la crise est due à de nombreux problèmes structurels qui sont liés à la disponibilité du crédit.

(a) Kim Jong Hoon, Ministre du commerce, République de Corée

Le commerce a-t-il eu des effets néfastes sur la vie humaine? A-t-il été à l'origine de la crise financière? Et l'économie mondiale se redressera-t-elle même si le commerce continue de baisser? Telles sont les trois grandes questions que M. Kim se proposait de traiter dans son intervention. Avant d'aborder le financement du commerce, il a souligné l'importance qu'il attachait au commerce pour l'économie mondiale. La libéralisation des échanges peut effectivement favoriser la croissance économique, et c'est pourquoi la conclusion du Cycle de négociations de Doha revêt une grande importance à son avis.

“Le financement du commerce est le catalyseur qui facilite le commerce international en offrant des facilités aux acheteurs et aux vendeurs du monde entier et en réduisant les risques liés aux transactions”

Le financement du commerce est le catalyseur qui facilite le commerce international en offrant des facilités aux acheteurs et aux vendeurs du monde entier et en réduisant les risques liés aux transactions. Sans financement du commerce, la croissance du commerce mondial enregistrée jusqu'à présent n'aurait pas été possible. Concrètement, 80 pour cent de ce financement est assuré par les banques commerciales, 15 pour cent par les organismes de crédit à l'exportation et les 5 pour cent restants par les banques multilatérales de développement (BMD). Or, l'an dernier, avec la crise des créances hypothécaires à risque, les banques commerciales ont considérablement réduit leur soutien au financement du commerce, phénomène qui a pris des proportions particulièrement importantes pour les pays en développement. Dans ces pays, les portefeuilles d'investissements sont devenus plus risqués. Il y a une pénurie de financement du commerce, lequel est également devenu plus coûteux.

M. Kim a ensuite évoqué le cas particulier de la Corée, dont le gouvernement, pour répondre à une situation aussi chaotique, a rapidement alloué des fonds publics aux marchés financiers. Il en a aussi alloué à la Banque d'import export de Corée ainsi qu'à la Banque centrale, pour qu'elles accordent des prêts aux entreprises. Le volume de l'assurance crédit à l'exportation a également été augmenté. Ces mesures prises par le gouvernement coréen ont stabilisé les marchés financiers, permettant aux banques commerciales de reprendre leurs activités normales. Le vrai problème, selon M. Kim, est celui qui se pose aux autres pays en développement privés des moyens d'appliquer les mêmes remèdes. Dans leur cas, les BMD devraient jouer un plus grand rôle dans la fourniture de liquidités.

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

M. Lamy a commencé son intervention en disant que, durant la crise, une partie du système commercial qui avait toujours existé mais était restée très obscure a soudain fait irruption. Il voulait parler bien sûr du financement du commerce à court terme. Il est également vrai, a-t-il ajouté, que le financement du commerce est plus vulnérable que dans le passé, car les transactions commerciales et les transactions de crédit sont désormais mondiales et multipliées à travers la planète. M. Lamy a expliqué que l'OMC n'avait pas de juridiction réelle concernant le financement du commerce, mais que son rôle était de favoriser le dialogue entre les principaux acteurs – tels que les banques commerciales, les organismes de crédit à l'exportation, les banques multilatérales et un certain





nombre d'institutions publiques et de gouvernements – afin de susciter une réaction de coopération.

Le tarissement des liquidités et l'envolée des prix du pétrole sont deux domaines dont il faut s'occuper, a déclaré M. Lamy. L'ensemble de mesures adopté par le G-20 à Londres va dans ce sens. La reprise est amorcée, notamment en Asie, où les gouvernements sont intervenus pour apporter un soutien très vigoureux. Mais il faut accorder davantage d'attention aux pays pauvres, aux petites banques et aux petites entreprises, qui continuent de se battre. Il faudra peut-être revoir la réglementation de Bâle, car elle est trop contraignante pour le financement du commerce par rapport à d'autres opérations plus risquées.

Bien que la situation s'améliore et qu'il y ait eu une réaction concertée, les décideurs devront se pencher sur des mesures de financement du commerce à long et moyen termes. Pour les pays en développement, l'enjeu sera d'accroître les capacités commerciales, qui sont actuellement très limitées. Dans leur cas, les institutions publiques et les institutions financières internationales (dont les BMD) devraient intervenir là où le secteur privé n'est pas disposé à prendre des risques.

(c) Jean Rozwadowski, Secrétaire général, Chambre de commerce internationale (CCI)

La CCI est favorable à ce que le G-20 devienne le nouvel organe de gouvernance mondiale, ce qui marque la reconnaissance de certaines réalités économiques actuelles. M. Rozwadowski a ajouté qu'un moyen encore meilleur de montrer une confiance à l'échelle mondiale serait de conclure le Cycle de Doha, ce qui requiert une certaine volonté politique. Il a expliqué que le financement du commerce revêtait une grande importance pour la CCI, qui avait donc créé un comité interne sur cette question. Ce comité est chargé d'analyser l'origine de la crise. Les résultats préliminaires mettent en évidence certains facteurs, parmi lesquels l'absence ou le manque d'harmonisation de la réglementation, la spéculation et l'excès de liquidités sur le marché. La CCI a également réalisé une enquête sur plus de 100 banques et réuni des données qui montrent qu'une amélioration est en cours mais que la récession n'est pas encore terminée. Les bourses se portent bien, mais cela n'est pas le signe que des emplois sont créés ou qu'il y a des investissements. Le financement du commerce a quelque peu repris, mais il revient cher dans de nombreux domaines tels que le

crédit aux petites et moyennes entreprises (PME) dans les pays les moins avancés (PMA).

Dans ce sens, la CCI est un fervent défenseur de la facilitation du financement du commerce et considère que les BMD ont un rôle extrêmement important à jouer. Selon M. Rozwadowski, la réaction – excellente et très rapide – adoptée face à la crise asiatique pourrait constituer un modèle. Il faudrait également examiner les meilleures pratiques des gouvernements qui ont mis en place des mesures rapides pour faire face à la crise.

“Un moyen encore meilleur de montrer une confiance à l'échelle mondiale serait de conclure le Cycle de Doha”

M. Rozwadowski a conclu en disant que la situation n'était pas encore réglée et qu'il restait des lacunes dans l'information. La CCI interviendra précisément dans ce domaine grâce à sa commission bancaire. Les programmes relatifs au libre échange multilatéral devraient être renforcés, de même que le rôle des organismes de crédit à l'exportation. «Ce n'est pas la fin du monde, mais la situation exige beaucoup de travail», a conclu l'intervenant.

(d) Steven Puig, Vice Président pour le secteur privé et les opérations garanties non souveraines, Banque interaméricaine de développement (BID)

M. Puig a divisé son intervention en trois grandes parties. Il a rappelé les préoccupations exprimées par la BID l'année précédente, a expliqué comment elles s'étaient concrétisées et a fait part de ses préoccupations pour l'avenir. Sur le premier point, il a dit que l'une des grandes inquiétudes était l'incertitude quant aux conséquences que la crise aurait sur l'Amérique latine, surtout parce que la région avait bénéficié d'un cycle économique sain – en grande partie grâce à l'exportation – durant les années précédant la crise. En fait, l'ensemble de la région s'en est bien sorti, a dit M. Puig, malgré le fait que le PIB de l'Amérique latine serait négatif en 2009. Il a expliqué que l'une des raisons pour lesquelles la région avait assez bien tenu le choc était que les pratiques bancaires adoptées aux États Unis ne s'étaient pas propagées à l'Amérique latine. Toutefois, les pays les plus touchés étaient ceux qui avaient les liens les plus étroits avec les États Unis.

M. Puig a ensuite expliqué certaines particularités de sa région et des relations commerciales qu'elle entretient avec l'UE, les États Unis et les pays asiatiques. Il a également expliqué la stratégie appliquée par la BID pour faire face à la crise, qui comporte une facilité de 6 milliards de dollars destinée au financement du commerce et l'instauration de partenariats stratégiques avec d'autres BMD telles que la Banque asiatique de développement. À cet égard, les BMD sont de plus en plus confrontées à des demandes de prêts d'un niveau sans précédent de la part des gouvernements, et il est important de les recapitaliser, afin qu'elles puissent intensifier leurs activités. Quant à l'avenir, M. Puig a déclaré qu'il escomptait un redressement dans sa région pour l'an prochain. Il a cependant exprimé quelques craintes, car la reprise pourrait prendre plusieurs années et il fallait s'attendre à une augmentation des ratios dette/PIB. Il s'est également dit préoccupé quant à la disponibilité de financements à moyen et long termes pour l'infrastructure, les projets et le microfinancement, ainsi qu'aux contraintes que les pays très endettés pourraient subir en raison des prêts accordés à des conditions de faveur.

(e) Raoul Ascari, Administrateur en chef, SACE

À l'origine du krach financier, il y a d'importants déséquilibres mondiaux. Pour simplifier, M. Ascari a illustré la situation en disant que «les agriculteurs chinois subventionnent les foyers américains». À son avis, la crise a été causée par trois grands facteurs: 1) l'effondrement de la confiance dans le secteur bancaire; 2) l'effondrement des cours de bourse après la faillite de Lehman Brothers; et 3) l'effondrement de la consommation intérieure. Les politiques macro économiques ont aidé à remédier à ces problèmes, car les dépenses publiques comblent l'insuffisance de la demande. Mais la reprise est-elle durable? Selon M. Ascari, la réponse est non, car les fondamentaux n'ont pas changé et les banques continuent à faire des bénéfices du seul fait qu'elles investissent dans des activités très rentables. Le système a été stabilisé parce que le passif du secteur financier a été transformé en dette publique. On peut s'attendre à une crise de la dette dans plusieurs pays au cours des années à venir.

“On peut s'attendre à une crise de la dette dans plusieurs pays au cours des années à venir”

Les liquidités injectées dans l'économie garantissent des taux directeurs raisonnables pour le moment, mais des problèmes apparaîtront lorsque ces mesures seront dépassées, et les taux directeurs ainsi que les marges recommenceront à augmenter. L'intervenant a ensuite donné quelques détails sur les stratégies mises en œuvre par les gouvernements pour surmonter la crise: 1) approche macro économique globale consistant à injecter des liquidités dans l'économie, ce qui accroît la dette publique, et 2) interventions directes, notamment prêts aux banques, crédit à l'exportation et assurance crédit. En conclusion, M. Ascari a estimé qu'il faudrait rester «quelque peu» préoccupé. Il a dit que le secteur privé avait commis des erreurs, mais que c'était précisément quand les marchés étaient faibles qu'ils avaient besoin d'être protégés. Il a souligné le risque de distorsions dû aux interventions massives des gouvernements sur les marchés, qui créaient en fait de larges écarts entre les marges des banques selon les pays.

2. Questions et observations de l'assistance

Après chaque intervention, le modérateur a pris la parole pour poser des questions aux experts, avant de donner la parole à l'assistance. Il a interrogé M. Kim sur le retrait des mesures mises en place par son gouvernement pour faire face à la crise et qui, dans le cas de la Corée, étaient prévues pour durer encore au moins un an. Au sujet de la réglementation de Bâle, M. de Jonquières a dit que le G-20 s'était efforcé de réaliser quelques réformes, mais sans grand résultat jusqu'à présent. Il a ensuite demandé à M. Lamy quel serait son rôle. M. Lamy a répondu que le Conseil de stabilité financière commençait à se pencher sur ce problème de réglementation de la finance mondiale. Il s'est dit préoccupé par les incidents survenus dans certains pays (Kazakhstan, par exemple) qui jugeaient le financement du commerce trop «risqué». Il estimait au contraire que le financement du commerce restait sûr, et le fait que plusieurs institutions publiques et BMD avaient créé des systèmes de secours pour absorber une partie des risques devrait aider à convaincre les organismes de réglementation que le financement du commerce méritait leur attention. Le modérateur a interrogé M. Rozwadowski sur le coût du financement du commerce. À son avis, il s'agissait d'une question critique, car les coûts étaient beaucoup plus élevés que précédemment, l'offre était plus limitée et les exigences de fonds propres des établissements financiers étaient beaucoup plus strictes. M. de Jonquières a ensuite évoqué le plan d'aide de 250 milliards de dollars et a



demandé comment ces fonds étaient utilisés. Les experts ont répondu qu'une partie de cette somme avait été utilisée mais on avait tendance à la garder en réserve. Cette mesure avait contribué à renforcer la confiance dans le système, mais les fonds pourraient être utilisés de manière plus active.

La parole a ensuite été donnée à l'assistance. Un étudiant a demandé si la situation commerciale de la Corée du Sud s'améliorait uniquement à cause de la faiblesse de la monnaie. M. Kim a répondu que les fluctuations des taux de change étaient inévitables et que, dans le cas de la Corée, les exportations avaient été diversifiées du point de vue des produits et des destinations.

Un participant a dit que le financement du commerce était victime de la crise financière et a demandé comment les véritables responsables de cette crise seraient contrôlés. M. Lamy a dit que le commerce était effectivement victime de la crise, dont il a confirmé que l'origine principale était l'absence de réglementation internationale adéquate de la finance mondiale. Cette situation allait être examinée par le Conseil de stabilité financière, le Comité de Bâle et la Banque des règlements internationaux. M. Lamy ne pouvait dire avec certitude si la prochaine crise serait causée par un manque de réglementation.

Quelqu'un a demandé quelle aide serait apportée aux PME pour leur permettre d'accéder au financement du commerce. M. Kim a répondu qu'il faudrait utiliser différents canaux pour toucher les PME et que le microcrédit était un bon moyen de le faire.

Le modérateur a demandé à M. Ascari de donner des détails sur ce qu'il considérait comme des «distorsions» dues à l'intervention des gouvernements. M. Ascari a répondu en donnant l'exemple de l'OCDE, qui n'imposait pas de réglementation claire concernant l'évaluation des actifs financiers dans ses pays membres, leur laissant ainsi une grande marge de manœuvre.

Passant à la situation des pays les plus pauvres, M. de Jonquières a demandé à M. Puig comment ces pays faisaient face à la crise en Amérique latine. M. Puig a répondu que des fonds avaient été mis à leur disposition pour le financement du commerce à court terme, mais qu'ils se heurtaient toujours à des difficultés, car leurs marchés étaient à haut risque. La BID intervenait dans ces situations.

Les experts ont répondu à un participant qui demandait si la répartition du financement du commerce entre les

BMD, les organismes de crédit à l'exportation et les banques commerciales serait modifiée à la suite de la crise. M. Kim a dit que, durant la crise, un problème de confiance avait surgi et que les banques commerciales avaient commencé à faire machine arrière en réduisant leur part dans le financement du commerce, ce qui avait entraîné l'intervention des gouvernements. Elles reprenaient désormais leurs activités normales, et leur part de 80 pour cent dans la fourniture de financement du commerce devrait donc rester identique. M. Puig et M. Lamy se sont accordés pour dire qu'aucun changement majeur n'était attendu sur le marché du financement du commerce, car les institutions (y compris les BMD) étaient intervenues à titre temporaire.

Au sujet de l'avenir, le modérateur a demandé aux experts quels étaient les risques principaux pour les pays pauvres. Selon M. Puig, les banques commerciales sont désormais un peu plus sélectives, mais elles pourraient reprendre les mêmes niveaux d'activité qu'avant la crise. L'évaluation des actifs financiers ne reviendra pas aux niveaux antérieurs à la crise, ce qui ne serait pas sain de toute façon. En Afrique, a dit M. Lamy, la réalité est que le financement du commerce alloué aux PME est très faible, et il l'était déjà avant la crise. Il a ajouté que les efforts consentis pourraient en fait les aider à mieux pénétrer dans le système et à obtenir des moyens de financement du commerce. C'était une bonne nouvelle.

M. de Jonquières a évoqué les «stratégies de sortie» pour un scénario d'après crise. M. Ascari a fait part de ses principales préoccupations dans ce domaine: la réglementation dans le secteur financier est très «subventionnée» et insuffisamment contrôlée, et le niveau des dettes souveraines augmente. M. Kim a dit que les dirigeants mondiaux étaient en train de concevoir une stratégie de sortie et non de la mettre en œuvre, car la crise n'était pas encore terminée. Cette stratégie devait être progressive, afin de ne pas bouleverser les marchés. M. Lamy s'est dit d'accord avec M. Kim, mais il a fait observer que, pour l'instant, l'accent devrait être mis sur les mesures à court et moyen termes. La stratégie de sortie devrait consister à se retirer du marché en tant que stabilisateur, tout en maintenant une stratégie de soutien pour empêcher que les Membres les plus pauvres du système ne soient aussi les plus touchés.

Un participant a dit que si l'on «relançait le moteur», cela contribuerait à accélérer l'épuisement des ressources non renouvelables. À son avis, les dirigeants mondiaux devront comprendre qu'il s'agit d'un fait établi du point de vue environnemental et scientifique. Répondant à cette question, M. Ascari a dit que «l'absence de croissance n'était pas une option», car de nombreuses personnes

souffraient de la faim et vivaient au dessous du seuil de pauvreté. Le débat devrait plutôt porter sur la manière de parvenir à une croissance «meilleure». M. Lamy s'est dit d'accord avec M. Ascari, ajoutant qu'il y avait un large consensus sur la nécessité de tenir compte des contraintes environnementales. Le moyen normal d'y parvenir est d'internaliser les coûts environnementaux. La question est de savoir quelle proportion doit être prise en charge au niveau individuel et combien il faut faire au niveau collectif. Il faut élaborer un mécanisme international. Pour que les négociations à Copenhague donnent des résultats, il faut une volonté politique.

3. Conclusions et voie à suivre

Le débat a été très animé et interactif. Comme ils venaient d'horizons différents, les experts ont pu faire part à l'assistance des expériences issues de leur propre région et présenter des perspectives différentes.

Le financement du commerce est le catalyseur qui facilite le commerce international en offrant des facilités aux acheteurs et aux vendeurs du monde entier et en réduisant les risques liés aux transactions. Il a été victime de la crise, et son importance a été négligée. Les plus durement touchés par le tarissement des liquidités ont été les PME et les pays les plus pauvres.

Les exportateurs ont des difficultés à financer leurs opérations, et les marges augmentent du fait que la confiance est faible au sein des banques. Plusieurs stratégies et programmes, aussi bien régionaux que mondiaux, ont été mis en place pour injecter des liquidités dans le système. Le financement du commerce a donc commencé à se stabiliser. Les BMD ont un rôle extrêmement important à jouer. Les programmes relatifs au libre échange multilatéral devraient également être renforcés, de même que le rôle des organismes de crédit à l'exportation. Les experts ont estimé qu'un bon moyen d'afficher une confiance au niveau mondial serait de conclure le Cycle de Doha.

Bien que la situation s'améliore et qu'il y ait eu une réaction concertée, il y a encore des problèmes et des difficultés. Les décideurs devront se pencher sur des mesures à long et moyen termes et examiner ce qui finance le commerce. Il faudra parer au risque de distorsions dû aux interventions massives des gouvernements sur les marchés et définir une «stratégie de sortie» efficace.

Les experts aussi bien que les participants ont reconnu l'importance du Forum public de l'OMC, qui permet aux parties prenantes de débattre des questions importantes.



BB. Les mesures de sauvegarde des pays en développement échappent au radar de l'OMC

Mercredi 30 septembre 2009 – 11h15-13h15

Modérateurs

M. Charles Owen Verrill Jr. – Avocat, Woley Rein LLP, et Président de l'International Law Institute (ILI)

Esperanza Durán – Directrice exécutive, Agence de coopération et d'information pour le commerce international (ACICI)

Intervenants

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

M. Mathias Francke – Chef de mission adjoint, Mission permanente du Chili auprès de l'OMC

M. Serdar Baskin – Conseiller, Mission permanente de la Turquie auprès de l'OMC

M. Krishna Gupta – Conseiller, Mission permanente de l'Inde auprès de l'OMC

M. Charles Julien – Ministère du commerce et de l'industrie, Égypte

Débat organisé par

Agence de coopération et d'information pour le commerce international (ACICI) et International Law Institute (ILI)

Rapport rédigé par

Agence de coopération et d'information pour le commerce international (ACICI) et International Law Institute (ILI)



Résumé

Le but de cette séance était d'éclairer plusieurs aspects de l'utilisation des sauvegardes au cours de la crise économique et financière actuelle. Du fait que les pays en développement ont davantage recours aux sauvegardes, la séance portait sur les trois points suivants:

- les motifs pour lesquels les pays en développement utilisent des sauvegardes en l'absence de la législation nécessaire ou faute de moyens pour appliquer des mesures antidumping ou compensatoires qui sont difficiles d'emploi et coûteuses;
- la question de savoir s'il faut mettre en place un traitement spécial et différencié pour l'application de sauvegardes par les pays en développement;
- la question de savoir si l'Accord sur les sauvegardes devrait comporter des procédures

plus accessibles pour vérifier la conformité avec les règles de l'OMC des mesures de sauvegarde prises par des pays en développement qui affectent principalement d'autres pays en développement.

Esperanza Durán et Charles Verrill ont fait des déclarations liminaires sur les questions pratiques et juridiques posées par les sauvegardes. Pablo Klein a présenté les aspects économiques des sauvegardes par rapport aux droits antidumping dans les pays en développement. Mathias Francke a expliqué le processus d'application des sauvegardes au Chili. Serdar Baskin a expliqué pourquoi les sauvegardes étaient importantes pour la Turquie. Krishna Gupta a présenté l'expérience de son pays dans le domaine des sauvegardes et des droits antidumping. Et M. Verrill a lu la déclaration de Charles Julien.

1. Exposés des experts

(a) Esperanza Durán, Directrice exécutive, ACICI

Les sauvegardes ont toujours fait partie intégrante du système commercial multilatéral. La réglementation relative à ces mesures a d'abord été inscrite à l'article XIX du GATT de 1947. Puis, les obligations mentionnées dans cet article ont été précisées au cours des négociations du Cycle d'Uruguay, qui ont conduit à l'adoption de l'Accord sur les sauvegardes énonçant des principes, des disciplines, diverses mesures dites de la «zone grise» et les délais à respecter pour toutes les mesures de sauvegarde.

L'utilisation des sauvegardes a connu un point culminant en 2002 avec 34 ouvertures d'enquêtes déclarées par les Membres de l'OMC, puis elle a diminué pour revenir à cinq seulement au cours de l'année qui a pris fin en novembre 2008. Le rythme s'est cependant accéléré en 2009, l'Inde déclarant 12 ouvertures d'enquête. Ceux qui ouvrent le plus souvent des enquêtes sont les pays en développement (Chili, Inde, Jordanie et Turquie en tête). Cette tendance pourrait toutefois s'accélérer face à la crise économique et aux mesures protectionnistes.

L'Accord sur les sauvegardes impose la notification de la législation et des mesures de sauvegarde, mais il n'a pas été considéré aussi sérieusement qu'il aurait dû l'être par tous les Membres de l'OMC, notamment les pays en développement et les pays les moins avancés. Il faudrait accentuer les efforts de notification des lois et réglementations, ainsi que de l'application de mesures de sauvegarde. Compte tenu de ce qui précède, certaines questions se posent: ces éléments devraient-ils être mentionnés dans les rapports du Secrétariat de l'OMC sur les EPC? Et l'EPC, qui est un mécanisme de transparence par excellence, devrait-il mentionner l'absence de notifications afin d'améliorer la transparence?

(b) Charles O. Verrill, Avocat, Woley Rein LLP, et Président de l'International Law Institute (ILI)

Contrairement aux mesures compensatoires et aux mesures antidumping, les sauvegardes n'exigent pas que l'on prouve l'existence d'actions déloyales. Elles sont en principe appliquées sur la base de la nation la plus favorisée, encore que l'article 9 de l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes précise qu'elles ne seront pas appliquées contre des pays en développement si leur

part dans les importations ne dépasse pas 3 pour cent et si les pays en développement dont la part est inférieure à 3 pour cent ne contribuent pas collectivement pour plus de 9 pour cent aux importations en cause. En outre, des «sauvegardes spéciales» sont applicables aux importations d'un ou plusieurs pays en particulier – par exemple, la sauvegarde imposée récemment par l'administration Obama à l'encontre des importations de pneumatiques chinois en vertu de la législation des États Unis, qui appliquait une disposition du Protocole d'accession de la Chine à l'OMC.

Les sauvegardes sont difficiles à justifier compte tenu de l'interprétation de l'article XIX du GATT de 1994 donnée par l'Organe d'appel dans sa décision concernant la sauvegarde spéciale appliquée par les États Unis. Cette décision rétablissait l'obligation de démontrer que l'accroissement des importations résultait de circonstances imprévues et qu'elle causait ou menaçait de causer un dommage grave à la branche de production nationale. L'exigence relative à l'évolution imprévue des circonstances énoncée à l'article XIX du GATT ne figure pas dans l'Accord sur les sauvegardes. Elle représente un obstacle juridique non négligeable, et c'est la raison pour laquelle les pays développés ont rarement recours aux sauvegardes, leur préférant les mesures antidumping et les droits compensateurs.

Malgré le nombre croissant de mesures de sauvegarde prises par des pays en développement contre d'autres pays en développement, ces pays n'ont généralement pas recours à l'Organe de règlement des différends (ORD) lorsque des sauvegardes leur sont appliquées. Parmi les raisons qui expliquent qu'ils évitent de recourir au règlement formel des différends, il peut y avoir: 1) le coût élevé d'un recours à l'ORD compte tenu du montant des échanges en cause; 2) la possibilité pour les pays concernés de se mettre d'accord; et 3) la durée généralement brève d'une sauvegarde.

(c) Pablo Klein, Mission permanente du Mexique

Aspects économiques des sauvegardes par rapport aux droits antidumping dans les pays en développement

Quelques observations générales peuvent être faites au sujet de l'utilisation des mesures de sauvegarde: 1) comme les mesures de sauvegarde ont été moins nombreuses que les mesures antidumping ces derniers temps (29 mesures de sauvegarde en 2002, 17 en 2007, 22 en 2008 et 25 en 2009), leur impact est peut-être plus grand; 2) la plupart des mesures de





sauvegarde prennent la forme de droits spécifiques et de restrictions quantitatives; et 3) les mesures de sauvegarde arrivent presque toujours à expiration au cours des quatre premières années d'application et avant la fin de la durée totale autorisée, ce qui peut être dû à la pression politique des autres Membres, et au fait que, dans les différends portant sur des sauvegardes, c'est généralement le plaignant qui gagne.

Les partisans des mesures de sauvegarde font valoir qu'elles permettent à certaines branches de production de gagner du temps afin de s'adapter lentement et de manière ordonnée (ce qui devrait être l'un des objectifs fondamentaux de l'Accord sur les sauvegardes); elles offrent une protection temporaire grâce à laquelle les branches de production affectées deviennent effectivement des «gagnants» (par exemple, l'industrie automobile des États Unis dans les années 1980); et elles consomment moins de ressources que les mesures antidumping.

“ Un élément fondamental d'un système commercial réussi serait la création d'une «soupape d'échappement» ”

En revanche, les sauvegardes nécessitent des capacités institutionnelles qui dépassent celles des PMA Membres de l'OMC. Elles ne sont pas le seul moyen possible de se protéger «à bon compte». Les gouvernements font preuve d'une créativité toujours plus grande pour contourner les disciplines de l'OMC. Dans l'idéal, un élément fondamental d'un système commercial réussi serait la création d'une «soupape d'échappement» soigneusement conçue qui régleme efficacement le protectionnisme, soit transparente, ait une durée strictement limitée et comporte des déclencheurs très clairs et des dispositions de suppression.

(d) Mathias Francke, Mission permanente du Chili auprès de l'OMC

L'application des sauvegardes au Chili

Au Chili, le cadre réglementaire relatif aux sauvegardes est régi par le Décret n° 99 (1999) du Ministère des finances et par divers règlements concernant l'application de sauvegardes, en conformité avec l'Accord de Marrakech. Pour engager la procédure, il faut présenter une demande écrite au Secrétariat technique de l'autorité chargée des enquêtes, qui a pour fonctions

principales de recevoir les demandes, de mener les enquêtes et de recommander les mesures à appliquer. Une audience publique a lieu avant l'adoption d'une décision définitive par le Président de la République, qui est lui-même habilité à réduire, rejeter ou accepter le droit de douane proposé par la Commission nationale des distorsions des prix.

Au cours des dix dernières années, le Chili a été l'un des cinq principaux utilisateurs de ces mesures; il a appliqué onze sauvegardes, dont sept à des produits agricoles, ce qui contredit la supposition générale selon laquelle les sauvegardes sont surtout appliquées à des produits manufacturés, des produits céramiques, etc. Les mesures antidumping sont appliquées par un éventail beaucoup plus large de pays – même si la plupart émanent de l'Inde, des Communautés européennes et des États Unis –, les principales cibles étant la Chine, la Corée et le Taipei chinois.

Sur la question de savoir si les règles devraient être assouplies pour les pays en développement, une proposition concrète de traitement spécial et différencié a été présentée en février 2008 par le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et le Groupe africain. Ses éléments principaux sont les suivants: 1) facilitation de l'ouverture des enquêtes (grâce à une aide accrue des pouvoirs publics pour la collecte des éléments de preuve); 2) «nouvelles mesures correctives» (délais plus longs pour répondre aux questionnaires, droits réduits, etc.); 3) assistance technique; et 4) réexamen trois ans après l'ouverture. Globalement, même si l'utilisation des mesures antidumping dans les pays en développement ne devrait pas être encouragée, il faudrait accentuer les efforts de renforcement des capacités et des moyens institutionnels d'imposer ces mesures lorsqu'elles sont justifiées.

(e) Serdar Baskin, Mission permanente de la Turquie auprès de l'OMC

Pourquoi les sauvegardes sont importantes pour la Turquie

Les mesures compensatoires et les mesures antidumping diffèrent des sauvegardes en ce sens que les deux premières nécessitent de prouver l'existence de «pratiques commerciales déloyales» et sont appliquées par pays et par entreprise, tandis que les sauvegardes n'exigent pas la preuve de pratiques «déloyales» de la part d'un autre Membre et ne sont pas discriminatoires. En outre, l'application de sauvegardes est permise si

l'autorité chargée de l'enquête a la preuve manifeste: 1) qu'il y a un accroissement soudain des importations d'un produit spécifique; 2) que cet accroissement est dû à une évolution imprévue des circonstances¹; 3) qu'elle cause ou menace de causer un dommage grave²; et 4) qu'il existe un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage. Pour pouvoir imposer des mesures compensatoires ou des mesures antidumping, il faut avoir déterminé, à l'issue d'une enquête, l'existence 1) d'importations subventionnées ou faisant l'objet d'un dumping, 2) d'un dommage³ causé à la branche de production nationale, et 3) d'un lien de causalité entre les importations faisant l'objet d'un dumping et le dommage.

Les pays préfèrent généralement les mesures de sauvegarde aux mesures antidumping, car elles suscitent une réaction plus rapide, elles ne sont pas sélectives, elles sont plus faciles à appliquer et elles ne présentent pas de risque de détournement des échanges ou d'anticonournement. La Turquie, par exemple, durant la période 1995-2008, a d'abord imposé surtout des mesures antidumping, puis a commencé à appliquer des sauvegardes à partir de 2004. Parmi les mesures correctives commerciales actuellement en vigueur, 89 pour cent sont des mesures antidumping, 10 pour cent des sauvegardes et 1 pour cent des mesures compensatoires.

Bien que l'Accord sur les sauvegardes ne fasse pas partie du Cycle de négociations de Doha, il pose encore des problèmes complexes sur lesquels il faut se pencher, notamment les procédures relatives au dommage grave et à l'évolution imprévue des circonstances, la libéralisation des échanges et le réexamen des mesures.

(f) Krishna Gupta, Mission permanente de l'Inde auprès de l'OMC

Expérience de l'Inde dans le domaine des sauvegardes et des droits antidumping

En Inde, l'autorité chargée des enquêtes au niveau fédéral est la Direction générale des sauvegardes. Elle remet ses conclusions et ses recommandations au Conseil des sauvegardes, présidé par le Secrétaire du Département du commerce, qui accepte généralement les recommandations, mais n'est pas obligé de le faire. Au cours de la période récente, l'Inde a appliqué des sauvegardes principalement à des produits métallurgiques et chimiques.

Traditionnellement, l'Inde impose beaucoup de mesures antidumping. En revanche, elle fait partie des Membres de l'OMC les plus souvent visés par des mesures compensatoires. Eu égard à ce qui précède, elle ne voit pas d'effet de substitution entre les mesures antidumping et les mesures de sauvegarde.

Les pays en développement ont du mal à imposer des mesures antidumping et des mesures compensatoires pour des raisons de capacités, car ces mesures exigent des protocoles d'enquête et des collectes de données complexes. Deux éléments pourraient être améliorés en ce qui concerne les sauvegardes: 1) la procédure de notification – qui est assez disparate – grâce à une assistance technique accrue aux pays en développement; et 2) l'analyse des effets des sauvegardes sur la valeur des échanges d'un Membre par rapport au nombre de sauvegardes qu'il impose.

(g) Charles Julien, Conseiller, Ministère du commerce extérieur et de l'industrie, Égypte

Actions défensives en matière de sauvegardes contre des pays en développement (texte lu par M. Verrill)

La déclaration écrite lue par M. Verrill au nom de M. Julien soulignait les points suivants. Dans le cadre des négociations de Doha, il est essentiel que tous les Membres soient en mesure de faire respecter leurs droits et de se conformer à leurs obligations. Au titre des dispositions concernant le traitement spécial et différencié, il faut apporter aux pays en développement l'assistance technique nécessaire pour mettre en œuvre l'Accord antidumping et l'Accord SMC. À cette fin, les Membres doivent posséder les compétences et les ressources nécessaires – ce qui est rarement le cas dans le monde en développement. Même si plusieurs Membres africains ont un cadre réglementaire en place, ils ne sont pas en mesure d'effectuer des enquêtes antidumping ou des enquêtes en matière de droits compensateurs, car ils n'ont pas suffisamment de ressources (à l'exception de l'Égypte et de l'Afrique du Sud, ils ne sont pas des utilisateurs réguliers de mesures antidumping ni de mesures compensatoires).

L'instrument de la sauvegarde devrait être utilisé comme une solution identique pour tous lorsque des importations ont un effet défavorable sur une branche de production nationale. On dit que le principal problème est dû à l'application des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes – et non aux dispositions elles-mêmes. Bien que l'Égypte n'ait jamais eu recours au mécanisme



prévu à l'article 13:1 b) de l'Accord⁴, elle pourrait envisager de le faire si les circonstances le justifiaient.

En ce qui concerne la procédure de notification⁵, qui représente la principale source d'information pour les Membres exportateurs, le problème essentiel vient du non respect des délais indiqués à l'article 12 de l'Accord. En outre, pour l'Égypte, à moins que les exportations vers le Membre qui impose la mesure de sauvegarde soient importantes, le coût d'un différend porté devant le système de règlement des différends de l'OMC est dissuasif.

2. Questions et observations de l'assistance

Au cours de la discussion, il a été répondu aux questions des participants sur l'utilisation des mesures correctives commerciales dans divers contextes tels que les sauvegardes spéciales concernant l'agriculture, les accords commerciaux régionaux (ACR) et les processus des chaînes d'approvisionnement.

Une question a été posée au sujet de l'excès de produits laitiers et carnés au Mexique le long de la frontière avec les États Unis, qui a poussé le Mexique à imposer une sauvegarde spéciale. En fait, le Mexique, qui recourt assez fréquemment à des mesures antidumping, n'a appliqué l'instrument de la sauvegarde qu'une fois depuis 1995 (sur les importations de contreplaqué). On a souligné qu'un mécanisme de sauvegarde plus approprié pour remédier à la question bilatérale des produits laitiers et carnés figurait dans l'Accord de libre échange nord américain (ALENA).

3. Conclusions et voie à suivre

Au sujet du lien entre les sauvegardes et les chaînes d'approvisionnement mondiales, on a dit qu'une corrélation entre les deux n'était observable que pour les mesures touchant des produits manufacturés (elle n'existe pas, par exemple, dans le cas du Chili, dont la plupart des sauvegardes portent sur des produits chimiques et des matières premières).

On a reconnu que le caractère non discriminatoire des sauvegardes au niveau de l'OMC pouvait entrer en conflit avec les dispositions des ACR entre partenaires régionaux.

Notes finales

1 Les critiques formulées contre la notion d'*évolution imprévue* des circonstances au sens de l'article XIX du GATT sont notamment 1) qu'elle ne correspond pas à l'intention des négociateurs du Cycle d'Uruguay et 2) qu'elle est ambiguë en tant que prescription juridique objective.

2 La procédure à suivre pour déterminer l'existence d'un *dommage grave* est décrite à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

3 La procédure à suivre pour déterminer l'existence d'un *dommage* est décrite à l'article 3.4 de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994.

4 L'article 13:1 b) exige seulement que le Comité des sauvegardes vérifie "*si les règles de procédure*" ont été respectées. Le Comité n'est donc pas tenu d'examiner les conditions de fond.

5 L'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes dispose que le Comité des sauvegardes doit être notifié chaque fois qu'une enquête en matière de sauvegardes est ouverte.

CC. La crise économique mondiale et les petites et moyennes entreprises (PME)

Mercredi 30 septembre 2009 – 14h15-16h15

Modérateur

M. Laurent Matile – Administrateur principal, Secteur privé et politique commerciale, Centre du commerce international (ITC)

Intervenants

M. Chinyemike Torti – Directeur général, Fédération des exportateurs nigériens

M. Oscar Sañez – Président Directeur général, Business Processing Association, Philippines

M. Eddy Yeung – Chef des opérations, Branche textile, Groupe CIEL, Maurice

M. Heinz Werner – Président Directeur général, Heinz Werner GmbH, Wollbach (Allemagne), et conférencier invité dans des universités de sciences appliquées allemandes et étrangères dans le domaine de la gestion internationale et du commerce mondial

Débat organisé par

Centre du commerce international (ITC)

Rapport rédigé par

Mme Theresa Musumhi, M. Jean Sébastien Roure et M. Laurent Matile, Centre du commerce international (ITC)



Résumé

Impact de la crise économique mondiale sur les pays en développement, en particulier les PMA, et rôle du financement du commerce

Nul ne peut nier la contraction des échanges dont les PME subissent les conséquences dans tous les pays en développement en raison de l'effondrement de la demande mondiale, de la recrudescence du protectionnisme et de la raréfaction du financement du commerce. Au cours de cette séance, des dirigeants de PME et des représentants de chambres de commerce de pays en développement et de PMA ont fait part de leur expérience concernant les effets de la crise sur certains secteurs, présenté des stratégies pour y remédier et exprimé leurs attentes quant au rôle des gouvernements et des institutions multilatérales. Les participants ont examiné en quoi la crise actuelle avait obligé les dirigeants de PME des pays en développement

à revoir l'ensemble de la chaîne de valeur et à rechercher des gains d'efficacité. Ils se sont également penchés sur les moyens d'accéder au financement du commerce, d'en réduire le coût et de le rendre plus prévisible, et ils ont examiné les arguments en faveur d'un approfondissement de l'intégration.

Les questions traitées par les experts ont été notamment les suivantes:

- Quelle est l'expérience de votre pays concernant l'impact de la crise sur les PME?
- Quelles sont les pratiques adoptées par les PME pour faire face à la crise du point de vue des secteurs et des entreprises?
- Qu'est ce que les PME attendent de leurs gouvernements et des institutions multilatérales, notamment l'OMC, afin d'atténuer les effets de la crise?





1. Exposés des experts

(a) Chinyemike Torti, Directeur général, Fédération des exportateurs nigériens

M. Torti a ouvert la discussion en parlant du rôle du financement du commerce en Afrique, et plus particulièrement au Nigéria, avant, pendant et après la crise financière mondiale. Avant même le début de la crise, ce financement était déjà passablement médiocre en Afrique. L'accès au financement des exportations offert par les banques commerciales aussi bien que par les organismes de crédit à l'exportation était difficile en raison d'un manque d'information, de préparation et d'atténuation des risques, ainsi que pour des raisons de crédibilité. Les statistiques révèlent que moins de 3 pour cent des PME nigérianes avaient accès au crédit à l'exportation. Même si les banques commerciales, les institutions financières non bancaires et les prêteurs fournissaient un petit volume de financement grâce à des prêts à court terme et à des engagements de prêt, le coût du financement du commerce restait passablement élevé. On peut donc comprendre pourquoi le commerce et le potentiel d'exportation de nombreuses économies de la région subsaharienne ont été et continuent d'être entravés par la crise.

M. Torti a énuméré les principaux facteurs qui font obstacle au développement du commerce et du financement du commerce en Afrique: la gamme incomplète des facilités et des services mis à la disposition des négociants et des producteurs; l'absence d'un mécanisme financier efficace et rationnel qui encourage l'épargne et améliore les liquidités des établissements financiers; et le caractère inadapté des lois, des règlements et/ou des juridictions. Il en résulte que, en l'absence de mécanismes institutionnels fonctionnant bien pour rendre efficace le financement du commerce, ce financement peut devenir inutile.

Les PME de la région ont été frappées de plein fouet par la crise, qui n'a fait qu'aggraver les difficultés auxquelles elles étaient déjà confrontées. Les quelques PME qui pouvaient obtenir un financement n'y ont plus accès, car les banques n'ont plus les moyens de financer le commerce.

M. Torti a montré que l'accès limité au financement du commerce était un sérieux obstacle à la compétitivité des exportations au Nigéria, ainsi que dans les autres pays en développement, en raison de la crise financière. Parmi les remèdes qu'il a proposés figurent la mise en place de nouveaux instruments de financement du

commerce, l'amélioration de la gouvernance, la volonté politique et l'instauration d'un environnement favorable, le renforcement du commerce Sud-Sud grâce à la création d'unions régionales, la fourniture d'une aide au commerce substantielle, parallèlement aux accords du Cycle de Doha, de la part des organismes multilatéraux comme l'OMC et la Banque mondiale, et la création de mécanismes permettant de réduire le coût de l'accès au financement du commerce.

(b) Oscar Sañez, Président Directeur général, Business Processing Association, Philippines

M. Sañez a présenté l'expérience des Philippines en matière d'externalisation des fonctions de l'entreprise (BPO) et a expliqué comment cette industrie de services avait résisté à la crise financière mondiale. Les Philippines sont devenues la deuxième destination mondiale pour la BPO après l'Inde, avec plus de 6 milliards de dollars de recettes d'exportations par an. Au cours de l'exposé, on a demandé à M. Sañez si l'objectif consistant à doubler cette part des recettes d'exportation d'ici à 2010 était toujours atteignable malgré la crise.

L'intervenant a commencé par donner une vue d'ensemble de l'environnement économique des Philippines en disant que, malgré la débâcle financière, l'économie était restée relativement résiliente et continuait même de croître même au milieu de la crise, bien qu'à un taux plus faible que durant les deux années précédentes. Cette résilience peut s'expliquer par la progression des dépenses publiques et de la consommation privée soutenue par les rapatriements de salaires. Elle peut aussi être attribuée au fait que les Philippines ont abordé la récession mondiale dans une position plus forte que lors des crises précédentes, grâce aux réformes budgétaires et autres qu'elles avaient mises en place. La régularité des performances globales du pays se manifeste dans le secteur des entreprises ainsi que dans les systèmes financier et monétaire.

Les bons résultats enregistrés par le secteur de la BPO sont dus principalement aux éléments suivants: une infrastructure très fiable, une structure de coûts compétitive, un choix élargi d'emplacements appropriés dans le pays, un vigoureux appui des pouvoirs publics, un important réservoir de personnes anglophones qui ont fait des études supérieures et ont de grandes affinités culturelles avec l'Amérique du Nord, et l'existence d'une main d'œuvre importante. On remarque que

ces principaux facteurs de succès se renforcent et se soutiennent mutuellement.

M. Sañez a également expliqué comment les Philippines avaient très vite pris solidement position dans le secteur de l'externalisation des services vocaux et qu'elles s'implantaient progressivement sur le marché des services non vocaux, ainsi que sur ceux des technologies de l'information, de l'animation numérique et de l'externalisation des services d'éducation. Cette évolution se fait principalement sous l'impulsion des entreprises multinationales, suivies par les PME locales, qui sont formées par ces multinationales. L'une des principales explications de ce succès, malgré la crise, est peut être la prévoyance. En juin 2007, une «feuille de route 2010» avait été adoptée afin d'assurer une croissance durable de cette industrie.

Même si ce secteur semble se porter assez bien, les Philippines doivent se pencher sur certaines questions essentielles qui pourraient l'empêcher de concrétiser pleinement son potentiel. Selon M. Sañez, il y a le manque de popularité de cette activité et l'insuffisance de candidats pleinement qualifiés. Il y a quelques aspects importants de l'environnement philippin des affaires qui doivent être signalés, à savoir l'accès des PME au microfinancement et d'autres questions de politique publique telle que les lois sur le travail, les lois foncières, la protection des données, etc. Il y a aussi des signaux contradictoires au sujet de l'aide de l'État, une perception faible du risque et un manque d'investisseurs en capital risque et de prises de participations. Dans ces situations, il s'agit surtout d'une question de perception. Dans bien des cas, on a peut être tendance à oublier l'impact des perceptions; or, compte tenu de la crise mondiale, les perceptions pourraient ouvrir la voie à des possibilités qui contribuent à instaurer le bon environnement pour la croissance du secteur.

À la fin de son exposé, M. Sañez a indiqué qu'en raison de la crise mondiale, les gains prévus enregistreraient un retard d'un an seulement environ. On pouvait donc dire à l'évidence qu'un retard d'un an n'était pas très grave et que, pour le secteur philippin de la BPO, la crise en elle-même n'avait pas un impact négatif à grande échelle.

(c) Eddy Yeung, Chef des opérations, Branche textile, Groupe CIEL, Maurice

Face à la récession économique, le Groupe CIEL a adopté une démarche proactive. Dans son exposé, M. Yeung a expliqué qu'en raison de la crise mondiale, les produits textiles ne seraient plus prioritaires dans le

panier des consommateurs – surtout en Europe et aux États Unis. Après une estimation des risques potentiels, à savoir la baisse des ventes et les changements d'attentes des consommateurs, il y a eu une évaluation immédiate des marchés des États Unis et de l'Europe. Le Groupe a envoyé des équipes dans ces deux régions et a découvert qu'aux États Unis la crise avait frappé durement et qu'il y aurait beaucoup à faire, notamment en matière de négociations ainsi que pour prendre et confirmer des commandes, alors qu'en Europe et au Royaume Uni, il a plutôt adopté une position d'observateur.

Fort de ce constat, le Groupe a mis en place une stratégie de commercialisation et une stratégie industrielle. La stratégie de commercialisation comportait les éléments suivants: privilégier le client et la satisfaction du client; déchiffrer le marché pour comprendre quel est l'indice de satisfaction; battre le marché, c'est à dire aller au delà de ce qui aurait été prévu; et participer à toutes les décisions de fixation des prix. En outre, le Groupe s'est employé à développer et à renforcer son marché en Afrique du Sud. Il a pratiqué une commercialisation de proximité, afin de resserrer les contacts avec la clientèle, et a accordé une priorité absolue à la satisfaction du client. Des stylistes ont été envoyés en Afrique du Sud pour rencontrer leurs homologues et développer des produits correspondant aux goûts du marché. On voit clairement que les méthodes choisies par le Groupe en réponse à la récession économique étaient très tactiques. Quant à la stratégie industrielle, les tactiques employées prenaient en compte le client. Parmi elles figuraient le maintien d'une trésorerie positive, l'amélioration de la productivité et de la compétitivité grâce à l'analyse comparative, le redimensionnement des usines afin de produire conformément aux carnets de commandes, et le recrutement de nouveaux talents.

En ce qui concerne les obstacles au commerce, M. Yeung a dit que les PME qui n'avaient pas pu réagir à la récession avaient tenté de se tourner vers d'autres marchés régionaux, bien que cela ne soit pas facile non plus. Le besoin continu de certification et d'inspection et le manque de transparence ne font que compliquer les choses pour les PME après l'effondrement de l'économie. Les clients sont très stricts sur la qualité et le respect des délais de livraison. Ils réclament des remboursements et appliquent des pénalités, ce qui a des conséquences sur les résultats du Groupe. M. Yeung a également souligné que les fournisseurs prenaient beaucoup de risques, car l'assurance crédit à l'exportation était très difficile à obtenir et les détaillants hésitaient beaucoup à ouvrir des lettres de crédit.



En résumé, les mesures ainsi adoptées par le groupe textile lui ont permis d'être bien préparé face à la récession. Les efforts faits par le gouvernement pour aider les PME à renforcer le marché ont également ajouté aux performances louables du secteur.

(d) Heinz Werner, Président Directeur général, Heinz Werner GmbH, Wollbach (Allemagne), et conférencier invité dans des universités de sciences appliquées allemandes et étrangères dans le domaine de la gestion internationale et du commerce mondial

M. Werner a parlé des conséquences de la crise financière mondiale sur les PME du point de vue européen. Son exposé portait sur les difficultés et les défis auxquels sont confrontées les PME et sur l'effet extrêmement néfaste qu'ils pourraient avoir sur les économies nationales et/ou régionales – faute de mesures appropriées – en raison de l'importance des PME pour la croissance économique. Il ne faut pas sous estimer cette importance: actuellement, les PME sont les principaux créateurs d'emplois sur le marché mondial. M. Werner a commencé son exposé en citant des statistiques qui montrent la prévalence des PME dans l'UE, précisant que 95 pour cent des entreprises représentées par le commerce européen sont des PME. L'importance des PME pour l'économie européenne est confirmée par leur omniprésence dans le contexte européen.

L'intervenant a évoqué les besoins fondamentaux et importants des PME: capital financier, prévisibilité, flexibilité, connaissance du droit commercial international, savoir faire en matière de gestion et bonne gouvernance. Il a souligné en outre l'importance du dialogue avec les gouvernements respectifs. Très peu de PME ont accès aux décideurs ou aux parties prenantes, alors que cela serait bénéfique non seulement en temps de crise, mais aussi pour le bon fonctionnement des PME elles mêmes. À cet égard, les PME n'ont pas les informations nécessaires. Sans informations valables et fiables et sans accès à ces informations, les PME risquent – en cas de crise économique – de subir des répercussions plus graves que cela n'aurait été le cas autrement.

À propos de la prévisibilité, M. Werner a indiqué qu'il s'agissait d'une condition de base généralement très importante, depuis le début de l'approvisionnement jusqu'à l'expédition de la commande. La logistique en particulier est l'un des domaines où la prévisibilité est essentielle. Lorsque des produits voyagent d'un lieu à

l'autre, il faut avoir une certaine assurance que les lois et les règlements ne changeront pas entre le moment où la commande est prise et celui où les produits parviennent à leur destination finale.

Au sujet de la flexibilité, on a constaté qu'elle était essentielle pour que les PME puissent faire usage de leurs compétences de base. Les PME ne peuvent appliquer ces compétences que lorsqu'il y a des marchés ouverts; en conséquence, la flexibilité est pour elles un élément décisif. L'intervenant a également évoqué l'intérêt des évaluations d'impact. Elles sont importantes, car elles aident à trouver les moyens pour les PME de faire face aux conséquences futures d'une action en cours ou envisagée.

Sur la question du financement du commerce, M. Werner a parlé de l'ingénierie financière et a révélé que, dans un nombre croissant de cas, c'étaient les fournisseurs qui finançaient les acheteurs, ce qui s'était avéré particulièrement difficile pour certaines PME, du fait de la crise mondiale, surtout lorsqu'un paiement anticipé était exigé. Même au milieu de la crise, le paiement anticipé est moins fréquent, et de nombreuses PME devaient trouver leur propre ligne de crédit. Un autre moyen d'accès au financement est l'engagement de prêt. M. Werner a évoqué la prescription de Bâle II, qui est une norme réglementaire exigeant que les banques mettent de côté des capitaux suffisants pour pouvoir aider les entreprises en difficulté. Selon lui, Bâle II n'avait fait qu'accentuer les effets négatifs de la crise sur les PME, car le véritable problème n'avait pas été traité. Bâle II semblait donc contreproductif.

Dans son exposé, M. Werner a mis l'accent sur l'un des éléments les plus critiques de cette crise économique: une démondialisation dans certains secteurs due au fait que de nombreuses banques ne peuvent plus opérer en dehors de leur marché national comme elles le faisaient avant la crise – autrement dit due à la démondialisation du secteur financier. Les banques elles mêmes comme entités ne sont pas aisément disponibles ou accessibles, et celles qui le sont ne peuvent accorder des crédits significatifs aux PME.

Il sera difficile d'échapper aux conséquences d'une débâcle financière si les établissements sur lesquels les PME s'appuient pour obtenir un soutien financier souffrent eux mêmes d'une pénurie de capitaux, sans parler des dommages complexes subis par les PME elles mêmes en tant qu'«entités autonomes». En substance donc, les difficultés et les défis auxquels sont confrontées les PME, tels qu'ils ont été décrits par M.



Werner, aident à susciter une prise de conscience et à diffuser des informations sur ce à quoi il faut s'attendre quand on a affaire à une crise économique mondiale. La valeur du commerce n'en est pas compromise en soi, elle n'en est que renforcée.

2. Questions et observations de l'assistance

Quelques questions particulièrement intéressantes ont été posées à chacun des experts. On a demandé à M. Torti de donner des détails sur les nouveaux modes de financement du commerce, et plus particulièrement sur la finance islamique. Après les difficultés rencontrées par le Nigéria en matière de financement du commerce, le financement islamique serait avantageux, car il est considéré comme un élément vital du paysage financier. En outre, la pléthore de banques islamiques déjà présentes dans le pays constitue un moyen de faciliter ce processus.

La question posée à M. Yeung portait sur l'analyse comparative, qui faisait partie de la stratégie industrielle du groupe textile. M. Yeung a répondu que, pour procéder à une analyse comparative, le Groupe avait besoin de la collaboration des entreprises qui fournissaient la même gamme de produits sur un marché similaire, ce qui signifiait en substance qu'il devait persuader ses concurrents de participer à l'analyse. L'analyse comparative était intéressante pour le Groupe, car elle lui permettait d'évaluer ses performances.

M. Werner a répondu à une question sur le Cycle du développement de Doha, dans la mesure où ce dernier offrait une possibilité de se pencher sur la question du protectionnisme financier. La question posée à

M. Sañez concernait l'absence ou l'insuffisance de talents dans le secteur de la BPO, dans la mesure où il y avait des incitations en faveur des migrants. Les Philippines ont indéniablement besoin de compétences dans les services à valeur ajoutée supérieure, qui offrent des possibilités aux expatriés. Il y a des programmes exécutés par le gouvernement, ainsi que des campagnes menées par des sociétés de recrutement du secteur privé. Toutefois, il peut être relativement délicat de faire participer les migrants, car ils envoient déjà des fonds de l'étranger; il n'est peut-être donc pas souhaitable à court terme de détourner l'attention des migrants et il serait préférable de se concentrer sur la main d'œuvre présente dans le pays.

M. Sañez a dit en conclusion que tout engagement au titre de l'AGCS qui aurait pour effet de réduire les obstacles à l'externalisation des services serait avantageux pour le commerce mondial.

3. Conclusions et voie à suivre

Il est évident que la crise mondiale a affecté les PME de diverses manières et que les réponses à la débâcle économique ont également été assez diverses. L'un des points essentiels qui ont émergé de la discussion est que les PME doivent être préparées à des événements tels que la débâcle économique. Ce qu'on sait, c'est que les gouvernements doivent faire leur part du travail et ne pas laisser les entreprises privées se défendre seules. Les organisations multilatérales ont également un rôle à jouer en aidant les PME à cet égard. Il faut mettre en place des mécanismes permanents, et les entreprises de chaque secteur devraient avoir des plans d'action qui évitent des retards inutiles ou des baisses de chiffre d'affaires et leur permettent de rester compétitives.

DD. L'inclusion, problèmes anciens et nouveaux défis dans un système économique mondial en récession

Mercredi 30 septembre 2009 – 14h15-16h15

Modérateur

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

Intervenants

M. Mohammad Razzaque – Conseiller économique, Division des affaires économiques, Section du commerce international et de la coopération régionale, Secrétariat du Commonwealth

M. Rashid S. Kaukab – Directeur adjoint, CUTS Geneva Resource Centre, CUTS International

S.E. M. Matern Yakobo Christian Lumbanga – Ambassadeur, Représentant permanent de la Tanzanie auprès de l'OMC

S.E. M. Darlington Mwape – Ambassadeur, Représentant permanent de la Zambie auprès de l'OMC

Débat organisé par

CUTS International et Secrétariat du Commonwealth

Rapport rédigé par

CUTS International et Secrétariat du Commonwealth



Résumé

La séance a été consacrée à l'examen de certains des principaux défis qui se posent au système commercial multilatéral, notamment pour améliorer l'inclusion en matière d'élaboration et d'application des politiques commerciales, surtout en période de crise économique, afin de faciliter l'adhésion des parties prenantes dans les pays en développement. De nombreuses initiatives ont été prises au niveau multilatéral, mais il y a encore beaucoup à faire. La crise économique actuelle montre combien il est important de relever convenablement ce défi. Cela peut être un domaine important pour l'OMC en vue d'accroître sa crédibilité après la crise.

Les principaux objectifs de la séance étaient les suivants:

- évaluer l'amélioration du caractère inclusif du système commercial multilatéral, notamment pour les PMA et les pays africains, et examiner les principales préoccupations qui subsistent à cet égard;
- évaluer l'impact de la crise économique mondiale et de ses différents aspects – y compris

le financement du commerce – sur les pays en développement, en particulier les PMA et les petites économies vulnérables;

- communiquer les résultats des études de CUTS sur l'élaboration inclusive des politiques commerciales au Kenya, au Malawi, en Ouganda, en Tanzanie et en Zambie;
- recenser les solutions possibles aux problèmes d'inclusion qui subsistent, notamment par le renforcement des liens aux niveaux national, régional et multilatéral;
- examiner comment l'indice d'inclusion dans l'élaboration des politiques commerciales (ITPM) établi pour cinq pays africains (Kenya, Malawi, Ouganda, Tanzanie et Zambie) pourrait être utilisé au bénéfice des pays en développement au niveau multilatéral;
- suggérer des moyens d'aborder de façon constructive la question de l'inclusion dans le cadre du programme de travail de l'OMC après la crise.

1. Exposés des experts

(a) Ujal Singh Bhatia, Ambassadeur, Représentant permanent de l'Inde auprès de l'OMC

M. l'Ambassadeur Bhatia a introduit le sujet en soulignant deux aspects de l'inclusion aussi importants l'un que l'autre:

1. La question de la marginalisation des petits pays en développement, notamment les PMA, et les efforts nécessaires pour les insérer dans le courant économique général.
2. La participation effective de ces PMA à la gouvernance économique mondiale.

“ Les pays pauvres doivent jouer un rôle important dans la prise de décision économique si l'on veut que le discours sur l'inclusion ait un sens ”

Sur la question de la mondialisation, il est de plus en plus évident que la crise économique actuelle a touché en premier lieu les pays en développement les plus pauvres. Selon un rapport de l'Organisation internationale du travail, une grande partie des emplois perdus au cours de cette crise se trouvaient dans les PMA. Les participants à la réunion du G-20 ont noté avec préoccupation l'effet défavorable de la crise mondiale sur la capacité des pays à faible revenu de maintenir des dépenses essentielles dans des domaines tels que la santé, l'éducation, la protection sociale et l'infrastructure. Alors que le commerce international est manifestement important (et peut constituer un moteur de croissance économique pour les pays à faible revenu), la question à résoudre est celle de la compétitivité. À une époque où la libéralisation des échanges est la norme, on ne peut compter sur les préférences tarifaires pour assurer la compétitivité à long terme. Celle-ci doit venir de l'intérieur, de sorte qu'il faut se préoccuper des déficits d'investissement dans l'infrastructure économique, des mécanismes réglementaires, du renforcement des capacités, etc. dans ces pays. Il faut à l'évidence de nouvelles politiques pour protéger les petits pays contre ces chocs extérieurs. Mais il est également important que les pays à faible revenu figurent en bonne place parmi les priorités de la nouvelle architecture mondiale annoncée par le G-20. Les pays pauvres doivent jouer

un rôle important dans la prise de décision économique si l'on veut que le discours sur l'inclusion ait un sens.

(b) Mohammad Razzaque, Conseiller économique, Division des affaires économiques, Section du commerce international et de la coopération régionale, Secrétariat du Commonwealth

M. Razzaque a évoqué les aspects suivants de l'inclusion:

- la crise économique mondiale et ses conséquences sur les pays en développement, principalement les PMA et les petits États du Commonwealth;
- les nouveaux défis à relever après la crise;
- les réponses à apporter pour assurer l'inclusion dans le système économique mondial.

Le monde est actuellement confronté à la plus grande récession économique synchronisée depuis la crise de 1929. La participation des PMA et des petits États au système commercial mondial était déjà limitée par les difficultés existantes, et la récession en créera probablement de nouvelles. Citant des estimations de la Banque mondiale, M. Razzaque a indiqué qu'en 2009 le PIB mondial devrait reculer de près de 1,5 pour cent – première baisse de ce type dans les annales – et que le commerce mondial des biens et des services devrait enregistrer une baisse allant jusqu'à 9 pour cent.

Les données de la CNUCED montrent que le ratio exportations/PIB est actuellement de 45 pour cent pour les PMA, contre 17 pour cent en 1995, et que la part des exportations dans le PIB des pays en développement enclavés est passée de 23 à 58 pour cent entre 1995 et 2008. Un grand nombre de PMA sont également exportateurs de produits de base et ont été touchés par la baisse des prix, alors que certains sont des pays importateurs nets de produits alimentaires.

M. Razzaque a également évoqué l'IED et les envois de fonds de l'étranger, qui sont aussi des facteurs importants de la récession économique. Les apports d'IED ont baissé de 15 pour cent en 2008, et une nouvelle baisse est attendue en 2009. La Banque mondiale prévoit une croissance négative d'environ 7,3 pour cent en 2009. Dans 20 pays du Commonwealth, les envois de fonds de l'étranger représentent au moins 2 pour cent du PIB.

En outre, le financement du commerce provenant des marchés financiers internationaux aussi bien que





nationaux est devenu de plus en plus difficile avec la crise. Le financement mondial du commerce (y compris pour le transport aérien et maritime) au quatrième trimestre de 2008 a été inférieur de 39 pour cent au chiffre du quatrième trimestre de 2007. Bon nombre de PMA et de PEV ont été touchés au début, mais ensuite le facteur dominant est devenu l'atonie de la demande mondiale. Des études plus récentes portant sur certains pays montrent que la pauvreté due au ralentissement de la croissance pourrait augmenter plus que prévu.

Les petits pays sont donc confrontés non seulement à leurs anciens problèmes caractéristiques structurelles, infrastructures matérielles et sociales insuffisantes, capacité médiocre du côté de l'offre et facteurs liés à la gouvernance intérieure - mais aussi à de nouveaux défis tels que la montée du protectionnisme, les problèmes d'endettement, etc., qui entraînent une marginalisation des PMA et des PEV. De plus, les nouvelles règles qui émergeront probablement de la crise économique pourraient nuire à la compétitivité des PMA et des PEV.

**(c) Matern Yakobo Christian Lumbanga,
Ambassadeur de la Tanzanie auprès de
l'OMC**

M. Lumbanga a dit que l'épicentre de la crise économique et financière mondiale se trouvait à Wall Street et que les pays en développement n'avaient joué aucun rôle dans son déclenchement. Or, ces pays étaient ceux qui souffraient le plus. Cette crise n'avait pas seulement bouleversé l'économie mondiale, elle s'était révélée plus catastrophique encore pour des millions de personnes dans les PMA. L'intervenant a cité plusieurs exemples à cet égard:

1. Presque tous les PMA exportent une quantité limitée de produits ou de produits de base similaires. Ces produits se présentent sous forme brute, avec peu de valeur ajoutée et, comme ils sont actuellement peu demandés, leurs prix sont bas. Il en résulte une baisse des recettes pour les gouvernements, qui ne peuvent mettre en œuvre les projets et programmes nécessaires faute de moyens financiers, perpétuant ainsi la dépendance à l'égard de l'aide extérieure au développement - qui ne peut apporter que des solutions à court terme et qui a elle aussi diminué au fil des ans. Il ne sera donc pas possible d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015.

2. La crise mondiale ayant fortement limité le financement du commerce, les agriculteurs ne savent plus où vendre leurs produits, car les coopératives

et les acheteurs individuels détiennent encore des stocks inutilisés.

3. Depuis la Conférence ministérielle de Hong Kong en 2005, les Ministres demandent aux pays développés Membres de l'OMC d'accorder un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent aux PMA, afin qu'ils puissent vendre davantage sur ces marchés. Toutefois, cet accès n'a guère donné de résultats jusqu'à présent en raison des faibles capacités de production de biens et de services des PMA dues à des contraintes du côté de l'offre. Pour surmonter ces contraintes, les PMA ont demandé un accroissement du soutien financier par le biais de l'Aide pour le commerce et du Cadre intégré renforcé. Il y a eu une certaine évolution, mais l'examen global de l'Aide pour le commerce effectué conjointement par l'OCDE et l'OMC en 2007 et 2008 a confirmé que l'essentiel de l'Aide pour le commerce durant ces deux années était allé à d'autres pays que les PMA. Il faut donc acheminer dès à présent plus de ressources vers les PMA.

4. La crise mondiale a également incité certains pays à adopter des politiques protectionnistes qui nuisent à tous les Membres de l'OMC, et encore plus aux PMA. L'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent offert aux PMA risque d'être mis en suspens.

5. Enfin, avec la poursuite de la crise mondiale, les prix de l'énergie ont fait un bond en avant, ce qui a eu pour conséquence que, dans les pays en développement et les PMA, la destruction des forêts s'est accélérée, car les populations dépendent davantage du charbon de bois et du charbon pour la cuisine et le chauffage.

**(d) Rashid S. Kaukab, Directeur adjoint
et coordonnateur des recherches,
CUTS Geneva Resource Centre, CUTS
International**

M. Kaukab a évoqué les obstacles qui s'opposent à l'inclusion en matière d'élaboration des politiques commerciales au niveau national. Il a dit que le processus déterminait le résultat et le fond: s'il est inclusif, les divers intérêts sont conciliés et représentés à la fois dans le résultat et sur le fond. Il en résulte une adhésion plus large ainsi qu'une appropriation nationale, de sorte que la politique est plus représentative collectivement et a de bonnes chances d'être mieux appliquée.

L'exposé de M. Kaukab était fondé sur l'étude réalisée par le CUTS Geneva Resource Centre (GRC), dans le

cadre du projet *Fostering Equity and Accountability in Trading System (FEATS)*. Cette étude porte sur cinq pays africains: Kenya, Malawi, Ouganda, Tanzanie et Zambie; elle concerne le commerce et la politique commerciale comme moyen d'atteindre la croissance et le développement, ainsi que l'importance de l'inclusion en matière d'élaboration des politiques commerciales, afin de permettre une appropriation nationale par toutes les parties prenantes. Quatre grandes catégories de parties prenantes ont été choisies:

- le ministère chargé d'élaborer la politique commerciale;
- les autres ministères et organismes publics compétents;
- le secteur privé;
- les organisations de la société civile.

Chacun des cinq pays a mis en place un certain nombre de processus de consultation formelle au sujet de l'élaboration des politiques commerciales, qui peuvent être classés soit selon les participants, soit selon le mandat.

M. Kaukab a présenté deux conclusions sur la participation des parties prenantes au processus d'élaboration des politiques: i) les organismes publics et le secteur privé ont beaucoup plus de canaux de consultation que les organisations de la société civile; et ii) la participation de parties prenantes multiples est soulignée dans l'étude lorsqu'il s'agit de traiter une question spécifique.

Un indice d'inclusion dans l'élaboration des politiques commerciales (ITPM) a été établi, et les résultats des quatre groupes ont été mesurés. Les principales conclusions tirées de l'application de cet indice sont les suivantes:

- Plusieurs mécanismes de consultation sur les questions commerciales ont été établis; toutefois, on constate une absence de mandat juridique et une insuffisance de ressources, une multiplicité d'instances consultatives qui ne recouvrent cependant pas toutes les questions commerciales, et un fonctionnement irrégulier et ponctuel.
- Il y a une amélioration de la participation des parties prenantes, mais celles-ci ne sont pas toutes représentées, ou elles n'ont pas toutes les mêmes possibilités de participer.

- Les difficultés qui subsistent ont été classées en trois grandes catégories:

- » capacités techniques, humaines et financières limitées des parties prenantes;
- » problèmes institutionnels et structurels (conception et fonctionnement des mécanismes consultatifs);
- » difficultés internes propres à chaque groupe de parties prenantes.

(e) Darlington Mwape, Ambassadeur, Représentant permanent de la Zambie auprès de l'OMC et des autres organisations internationales à Genève

S'appuyant sur l'exposé de M. Kaukab, M. l'Ambassadeur Mwape a présenté quelques expériences faites dans son pays au sujet de l'élaboration des politiques commerciales.

Pour comprendre le processus d'élaboration des politiques commerciales, il est important de définir le sens du mot politique et ses relations avec le cadre juridique. Bien qu'il s'agisse ici de formulation des politiques dans le domaine du commerce, le processus d'élaboration des politiques présente quelques éléments communs auxquels il faut adhérer.

Structures de gouvernance

Selon M. l'Ambassadeur Mwape, c'est l'un des domaines où la démocratie rencontre le commerce. Pour élaborer des politiques de manière efficace, il faut comprendre clairement les structures de gouvernance, notamment dans une institution démocratique: les décideurs doivent rendre des comptes à la population et comprendre que le processus décisionnel devrait être accessible aux parties prenantes afin de ne pas porter atteinte à leurs droits constitutionnels en matière de liberté de l'information.

Compétence des décideurs et des bénéficiaires

Les décideurs devraient avoir la capacité d'équilibrer les intérêts concurrents compte tenu des objectifs déclarés, ainsi que d'évaluer objectivement la contribution des diverses parties prenantes et de choisir les contributions qui maximisent les chances d'atteindre les objectifs souhaités.



Le décideur doit pouvoir définir les objectifs, la vision et l'orientation dans un contexte donné et devrait être en mesure de mettre en place des mécanismes d'ajustement pour répondre aux situations/possibilités qui se présentent.

Les décideurs devraient pouvoir évaluer la capacité des parties prenantes de comprendre la vision/les objectifs fixés, afin de concevoir les bons outils pour extraire et diffuser l'information.

Environnement intérieur et extérieur

Les décideurs devraient avoir une bonne compréhension de l'environnement intérieur et extérieur pour éviter de concevoir des solutions mal définies aux problèmes.

En outre, le décideur devrait comprendre l'interconnexion des différents secteurs ainsi que les priorités et les rôles des diverses parties prenantes, l'objectif global en matière de développement et la relation avec l'environnement extérieur (qu'il soit régional ou multilatéral), et il devrait aussi comprendre les points forts, les points faibles, les possibilités et les menaces.

Recherches

Une bonne politique devrait être fondée sur des recherches et, pour cela, des groupes de réflexion indépendants peuvent être utiles. Dans de nombreux PMA, il n'y a pas de relation entre l'élaboration des politiques commerciales et la recherche. La participation de groupes de réflexion indépendants ne devrait pas être une solution de dernier recours mais un principe et une meilleure pratique inscrits dans tout processus d'élaboration des politiques. M. l'Ambassadeur Mwape a ensuite donné des précisions sur la qualité et les types de recherches nécessaires pour que le processus de formulation des politiques soit alimenté par des recherches adéquates.

Dans tout processus d'élaboration des politiques, il devrait y avoir une institution qui donne une orientation et une vision, et il faut qu'elle ait les ressources humaines et financières requises pour orienter effectivement le processus de formulation des politiques vers le résultat souhaité. Ces institutions aident à établir des mécanismes de communication et facilitent l'élaboration efficace des politiques.

En outre, l'élaboration des politiques ne doit pas être déléguée au personnel technique subalterne. Il faut un engagement au plus haut niveau institutionnel, qui

devrait être facilité par la mise en place des mécanismes nécessaires de circulation et de retour de l'information.

M. l'Ambassadeur Mwape a ensuite expliqué le processus d'élaboration des politiques en Zambie, indiquant les réformes du secteur privé entreprises par son pays en 2004 afin d'instaurer un environnement favorable et de promouvoir la participation du secteur privé, qui est un élément clé de l'inclusion. Une agence de développement a été créée pour faciliter les échanges et contourner la structure multi-institutionnelle précédente.

Bien qu'elle ait mis en place des systèmes de consultation, la Zambie se heurte toujours à un certain nombre de difficultés dans son processus d'élaboration des politiques.

2. Questions et observations de l'assistance

Ann Weston, de l'Institut Nord Sud, s'est félicitée de ce riche exposé et a dit qu'en effet l'élaboration des politiques commerciales manquait de transparence, non seulement dans les pays en développement mais aussi dans les pays développés. Elle était curieuse de connaître les pondérations données aux différents groupes pour la formulation de l'indice ITPM dans l'étude FEATS de CUTS et souhaitait savoir si CUTS était en mesure d'interroger aussi les petites parties prenantes. Elle a également demandé si le Commonwealth était favorable à l'extension de l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent à d'autres pays en développement.

Michael Hindley, consultant indépendant en matière de commerce et ancien parlementaire européen, a demandé si les parlementaires jouaient un rôle dans la question de l'inclusion.

On a également fait observer que, bien que les exposés aient été très complets, ils n'avaient pas traité les difficultés rencontrées par les pays – et notamment les PMA – pour accéder à l'OMC.

Dans leurs réponses, les experts ont reconnu qu'il fallait rafraîchir le processus consultatif dans le cadre duquel les parlementaires non seulement participaient à l'élaboration des politiques commerciales, mais prenaient une part active au suivi.

M. Kaukab a dit que, dans l'étude FEATS, les petites entreprises n'étaient pas visées spécifiquement, mais elles faisaient partie de l'échantillon.

M. Razzaque a dit que la participation des parlementaires était modeste, car le niveau de sensibilisation était faible dans plusieurs petites économies, mais le problème fondamental était qu'il était difficile pour les parlementaires des petits pays de se tenir au courant d'un scénario commercial qui changeait en permanence.

3. Conclusions et voie à suivre

M. Razzaque a suggéré une approche complète pour assurer l'inclusion des PMA et des PEV. La conclusion du PDD ne résoudrait pas à elle seule cette question, et il faudrait appliquer le traitement spécial et différencié en faveur des PMA et des PEV de manière effective et sans dispositions rigoureuses. La capacité de négociation limitée de ces pays ne devrait pas les empêcher de protéger et de faire valoir leurs intérêts. Il est essentiel de considérer les domaines dans lesquels les pays pauvres ont un avantage comparatif (par exemple, le mode 4). Il est très important de renforcer les capacités du côté de l'offre, mais il faut aussi un environnement commercial international qui soit souple et favorable pour permettre de réagir rapidement.

M. l'Ambassadeur Lumbanga a recommandé quelques mesures pour remédier à la crise économique et financière mondiale:

1. Il faut renforcer les institutions financières multilatérales pour améliorer les modalités et conditions des prêts multilatéraux.
2. Il faut se préoccuper d'urgence de la part marginale (moins de 0,5 pour cent) des PMA dans le commerce mondial en abordant le PDD de manière inclusive et transparente.
3. Il est essentiel de conclure rapidement le PDD afin de réduire les occasions perdues pour les PMA à mesure que le Cycle se prolonge. Toutefois, la dimension développement doit rester au centre de toute conclusion significative.
4. Pour que les PMA soient intégrés dans l'économie mondiale et le système commercial international, il faut intensifier sans délai la mise en œuvre de l'initiative d'Aide pour le commerce, en donnant la priorité aux PMA, et il faut mettre en œuvre immédiatement les projets du CIR prévus dans les études diagnostiques sur l'intégration du commerce (EDIC).
5. Les PMA doivent mettre en place leurs propres mesures en sus des interventions mondiales actuelles, dont certaines sont destinées à les aider.

“Il est essentiel de conclure rapidement le PDD afin de réduire les occasions perdues pour les PMA à mesure que le Cycle se prolonge”



Au sujet du processus d'élaboration des politiques, il y a des éléments communs auxquels il faut adhérer:

- Pour élaborer des politiques de manière efficace, il faut comprendre clairement les structures de gouvernance.
- Les décideurs devraient avoir la capacité d'équilibrer les intérêts concurrents compte tenu des objectifs déclarés.
- Le décideur doit avoir la compétence pour définir les objectifs dans un contexte donné et devrait être en mesure de mettre en place des mécanismes d'ajustement pour répondre aux situations/possibilités qui se présentent.
- Les décideurs devraient pouvoir évaluer la capacité des parties prenantes de comprendre les objectifs fixés.
- Les décideurs devraient avoir une bonne compréhension de l'environnement intérieur et extérieur pour éviter de concevoir des solutions mal définies aux problèmes.
- Le décideur devrait connaître et comprendre l'interconnexion des différents secteurs ainsi que les priorités et les rôles des diverses parties prenantes, l'objectif global en matière de développement et la relation avec l'environnement extérieur, et il devrait aussi comprendre les points forts, les points faibles, les possibilités et les menaces.
- Une bonne politique devrait être fondée sur des recherches.
- Il devrait y avoir une institution qui donne une orientation et une vision, et il faut qu'elle ait les ressources humaines et financières requises pour orienter effectivement le processus de formulation des politiques vers le résultat souhaité.
- L'élaboration des politiques ne doit pas être déléguée au personnel technique subalterne. Il faut un engagement au plus haut niveau institutionnel, qui devrait être facilité par la mise en place des mécanismes nécessaires de circulation et de retour de l'information.

EE. Multilatéralisme, crises mondiales et stratégies pour l'avenir

Mercredi 30 septembre 2009 – 14h15-16h15

Modératrice

Mme Aileen Kwa – Centre Sud

Intervenants

M. Timothy Wise – Global Development and Environment Institute, Université Tufts

M. Bertrand Munier – GRID, Arts et Métiers Paris Tech/ESTP/IAE de Paris

Mme Esther Busser – Directrice adjointe, Bureau de la Confédération syndicale internationale (CSI) à Genève

Mme Ellen Gould – Consultante

M. Vice Yu – Centre Sud

Débat organisé par

Centre Sud et Global Development and Environment Institute, Université Tufts

Rapport rédigé par

Centre Sud et Global Development and Environment Institute, Université Tufts



Résumé

Les pays en développement subissent de plein fouet les conséquences de la crise économique et financière mondiale. Les questions alimentaires et le changement climatique restent aussi des problèmes très aigus pour de nombreux pays parmi les plus pauvres. Dans ce contexte, les experts ont tenté de répondre à la question suivante: le Cycle de négociations de Doha, s'il est achevé, sera-t-il une aide ou un obstacle pour les pays qui veulent devenir moins vulnérables durant ces périodes de crise?

Pour apporter une réponse complète à cette question, les participants l'ont examinée sous différents angles:

- Que se passe-t-il pour les pays en développement dans les domaines de l'alimentation, de l'agriculture et de l'industrialisation, ainsi qu'en ce qui concerne les problèmes liés au changement climatique?

- Qu'est ce qui est demandé aux pays en développement dans les négociations de Doha sur l'agriculture, l'accès au marché pour les produits non agricoles (AMNA) et les services?

- Le Programme de Doha pour le développement sera-t-il une aide ou un obstacle pour les pays vulnérables qui souhaitent accroître leur résilience durant ces périodes troublées?

- Existe-t-il de nouvelles approches des règles commerciales qui permettraient de mieux soutenir les pays en développement durant ces crises, tout en les aidant à atteindre leurs objectifs de développement à long terme?

Chacun des experts a examiné des aspects différents se rapportant à des domaines de négociation différents.

1. Exposés des experts

(a) Timothy Wise, Global Development and Environment Institute, Université Tufts

M. Wise a parlé de l'incidence des négociations dans le domaine agricole sur la sécurité alimentaire et les crises alimentaires. Il a donné quelques exemples de pays en développement, affirmant que les gains procurés par la libéralisation des échanges n'étaient pas aussi élevés que prévu. Tout en reconnaissant que cette libéralisation promettait d'apporter quelques avantages quant aux exportations de produits agricoles et à l'accès aux marchés, il a présenté des données montrant que seuls quelques pays en développement ont les moyens de s'approprier une part du marché mondial libéralisé. Il a également souligné les dangers qui menacent les petits agriculteurs et les importations. Il a rappelé l'importance historique de l'agriculture à petite échelle pour le développement, affirmant qu'il fallait laisser aux pays en développement une marge de manœuvre leur permettant de se défendre contre le dumping et les politiques anticoncurrentielles. Il a présenté de nouvelles recherches qui tendent à montrer que, de 1997 à 2005, l'accroissement des exportations de maïs des États Unis, dont les prix étaient inférieurs aux coûts de production – ce qui est défini comme du dumping à l'OMC – avait coûté aux producteurs de maïs mexicains 6,6 milliards de dollars, soit près de 100 dollars par hectare.

(b) Bertrand Munier, GRID, Arts et Métiers Paris Tech/ESTP/IAE de Paris

M. Munier a poursuivi la discussion sur les risques de la libéralisation pour le secteur agricole et sur les effets qu'aura la conclusion du PDD. Il a montré comment la libéralisation dans le secteur agricole augmenterait l'instabilité des prix, imposant des coûts élevés à l'économie et réduisant les investissements dans la croissance, tout en risquant de nuire aux pays africains et aux pays les moins avancés. Au moyen de ses simulations, M. Munier a montré que, dans un scénario de libéralisation totale, les revenus céréaliers des agriculteurs africains baisseraient et deviendraient plus instables. Le paradoxe est que, alors que les marchés de produits sont de plus en plus «financiarisés» et donc instables, on demande aux pays de libéraliser – ce qui les rend encore plus vulnérables à cette instabilité. M. Munier a proposé de réglementer les marchés de produits, de rétablir les stocks de produits pour diminuer l'instabilité et d'augmenter le montant des dépôts exigés sur les marchés à terme.

“La libéralisation dans le secteur agricole augmenterait l'instabilité des prix, imposant des coûts élevés à l'économie”



(c) Esther Busser, Directrice adjointe, Bureau de la Confédération syndicale internationale (CSI) à Genève

Dans son exposé, Mme Busser a parlé des produits industriels plutôt que des produits agricoles. Elle a d'abord illustré les conséquences de la crise sur l'emploi, avant de faire le point des négociations sur l'AMNA qui, à son avis, ne feraient qu'aggraver la crise actuelle de l'emploi.

À propos du lien entre commerce et emploi, Mme Busser a souligné l'importance des droits de douane pour les pays en développement qui cherchent à améliorer leur développement industriel. Les réductions tarifaires prévues dans le cadre de l'AMNA entraîneraient un abaissement général des droits de douane et ne laisseraient plus guère de latitude pour une utilisation stratégique de ces droits en faveur de l'industrialisation. Selon l'intervenante, la libéralisation des échanges a aussi aggravé les inégalités et réduit les possibilités offertes aux pays en développement, tout en amputant le pouvoir de négociation des syndicats et le pouvoir de réglementation de l'État.

L'intervenante a proposé un modèle de développement axé sur les marchés intérieurs, la production intérieure et la demande intérieure. Ce modèle n'exclut pas la libéralisation des échanges, il l'inclut sous la forme d'une libéralisation stratégique dans laquelle l'ouverture des échanges favorise le développement.

(d) Ellen Gould, Consultante

Dans son intervention, Mme Gould a parlé du commerce des services. Elle a analysé l'évolution de la dynamique des négociations sur l'AGCS à la suite de la crise financière. Elle a opposé les demandes de libéralisation du secteur financier – produits financiers plus novateurs, meilleur contrôle de la qualité du crédit – à la réalité vécue au cours de la crise récente. Elle a également expliqué comment les règles de l'AGCS relatives au traitement national pouvaient entrer en conflit avec les subventions accordées au secteur financier. Elle a illustré les leçons qui pouvaient être tirées de la crise et la manière de les appliquer durant l'évolution des négociations sur l'AGCS.



Elle a souligné en particulier les incidences de l'AGCS sur la marge de manœuvre financière.

(e) Vice Yu, Centre Sud

Le dernier expert a analysé les répercussions des mesures commerciales adoptées pour remédier au changement climatique dans le cadre des négociations en cours à l'OMC et de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. À son avis, il manque une approche permettant de remédier au déficit de mise en œuvre qui a empêché les pays développés de remplir leurs engagements existants en matière de réduction des émissions et de transfert de technologie. En raison de ce déficit de mise en œuvre, associé aux effets de la libéralisation des échanges sur les politiques,

les pays en développement auront probablement plus de difficultés pour relever dans un avenir proche les défis liés à la fois au changement climatique et au développement.

2. Conclusions et voie à suivre

La conclusion générale semble être que les pressions exercées en vue de libéraliser l'agriculture, l'AMNA et les services comme résultat du Cycle de négociations de Doha ne servent pas les objectifs de développement des pays en développement. En outre, la question climatique ne fera qu'ajouter aux difficultés de développement que rencontrent actuellement les pays les plus pauvres – et qui risquent encore de s'aggraver.

FF. Traitement spécial et différencié ou traitement égal et équitable? Logique systémique et intégration sur mesure des pays en développement et des pays les moins avancés dans le système commercial multilatéral

Mercredi 30 septembre 2009 – 16h30-18h30

Modérateur

M. Hannes Schloemann – Directeur, WTI Advisors and Partner, MSBH Rechtsanwälte

Intervenants

M. Bernard Hoekman – Directeur de secteur, Département du commerce, Vice Présidence chargée de la réduction de la pauvreté et de la gestion économique, Banque mondiale, Washington, D.C.

M. Thomas Cottier – Directeur exécutif, World Trade Institute, Berne, et professeur de droit économique européen et international, Université de Berne

M. Peter Tulloch – Consultant, ancien Directeur, Division du développement, et Directeur, Division de l'examen des politiques commerciales, Secrétariat de l'OMC

M. Edwini Kessie – Chef du Bureau Afrique, Institut de formation et de coopération technique

Débat organisé par

WTI Advisors et World Trade Institute (WTI)

Rapport rédigé par

WTI Advisors et World Trade Institute (WTI)



Résumé

En un sens, on pourrait dire que l'expression «traitement spécial et différencié» (TSD) est impropre. Elle suggère l'idée d'une aide charitable accordée aux plus faibles sous la forme d'exceptions amicales, alors qu'en fait il s'agit d'intégrer dans le système des acteurs ayant des situations différentes, dans l'intérêt politique et économique de tous. Le but de cette séance était d'offrir une tribune pour réfléchir en dehors des sentiers battus à la fonction et à l'application de la notion de traitement spécial et différencié à l'OMC, afin de proposer des idées novatrices et éventuellement des solutions pour un débat qui s'épuise trop souvent en affirmations inconsidérées et en déclarations de principe de la part des intéressés de tout bord. En conséquence, l'utilisation efficace de cet instrument semble souvent se dérober.

Les quatre experts et le modérateur – un économiste de la Banque mondiale, un professeur de droit, un ancien Directeur au Secrétariat de l'OMC, un fonctionnaire en poste au Secrétariat de l'OMC et un juriste et consultant en matière commerciale – se sont penchés sur de multiples aspects interconnectés de la question du TSD:

historique et cadre général du TSD à l'OMC, examen en cours des dispositions relatives au TSD, multiplicité des aspects du TSD dans les négociations menées au titre du Programme de Doha pour le développement (PDD), difficulté de définir et d'appliquer des indicateurs objectifs appropriés qui permettent une différenciation significative entre les bénéficiaires du TSD, absence a priori d'orientations et d'objectifs en matière de développement au sein de l'OMC, et possibilité d'adopter une démarche de «réglementation progressive». Les observations formulées par l'assistance ont porté sur des préoccupations pratiques et théoriques, allant du fait que le commerce Sud-Sud pourrait être affecté par les flexibilités en matière de TSD et donc porter préjudice aux plus faibles, à la question fondamentale: qu'est-ce que le développement?

Les experts et l'assistance sont convenus que les dispositions et les approches actuelles en matière de TSD étaient souvent inefficaces et qu'il fallait mener une réflexion plus progressive. L'un des exemples de cette réflexion en action est l'approche adoptée au sujet du TSD dans les négociations sur la facilitation des échanges, qui constitue une source d'inspiration pour d'autres domaines.





1. Exposés des experts

(a) Hannes Schloemann, Directeur, WTI Advisors and Partner, MSBH Rechtsanwälte

M. Schloemann a présenté les experts et a souligné le point essentiel de l'exercice ainsi que la raison d'être du TSD, à savoir chercher le meilleur moyen de favoriser l'intégration progressive des pays en développement, notamment les PMA, dans le système commercial mondial actuel. Parmi les questions à examiner figurent celles de savoir où et quand il peut ou ne peut pas y avoir une approche identique pour tous, si l'utilisation d'indices et d'indicateurs constitue un moyen d'apporter des solutions sur mesure, si et de quelle manière des règles de fond et des procédures pourraient être élaborées afin d'apporter la bonne combinaison de flexibilités et de rigidités, dans quelle mesure la géométrie variable pourrait jouer un rôle, et dans quelle mesure il serait possible d'accepter des flexibilités sur les règles et les principes mêmes les plus fondamentaux comme exceptions confirmant la validité de la règle. Quelle fonction et quel avenir y a-t-il pour le TSD à l'OMC?

(b) Edwini Kessie, Chef du Bureau Afrique, Institut de formation et de coopération technique

En tant que premier intervenant, M. Kessie a fait part de ses réflexions sur l'historique de la notion de TSD au GATT/à l'OMC, jusqu'aux négociations actuelles sur le TSD menées dans le cadre du PDD au titre de la disposition du mandat de Doha qui dit que «toutes les dispositions relatives au traitement spécial et différencié seront réexaminées en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles». Il a rappelé le cadre général de la Partie IV du GATT et le principe d'une réciprocité qui ne soit pas totale, ainsi que les mesures prises au cours des négociations du Tokyo Round et du Cycle d'Uruguay, mais il a également souligné le caractère d'«effort maximal» de la plupart des dispositions relatives aux TSD depuis le début et jusqu'à aujourd'hui. L'une des nécessités essentielles est d'assurer la cohérence interne du TSD à l'OMC.

M. Kessie a rappelé que l'on pouvait classer les dispositions ou mécanismes en matière de TSD en cinq catégories (préférences concernant l'accès aux marchés, protection des intérêts des pays en développement, obligations moindres pour les pays en développement, périodes de transition plus longues et

assistance technique), soulignant que, dans la plupart des cas, il n'existait pas de moyens de faire respecter ces dispositions.

Conformément à ce que pensent la plupart des observateurs, l'intervenant a donné une vision peu encourageante des progrès accomplis jusque là au sujet du TSD dans les négociations menées dans le cadre du PDD. Alors que l'accord sur les cinq propositions relatives aux PMA qui figurent dans l'Annexe F de la Déclaration ministérielle de Hong Kong, notamment l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent, est un succès, les progrès sur le reste du programme sont lents. Il y a des divergences de vues sur la nature et l'étendue du mandat de Doha, les pays en développement considérant les négociations sur les dispositions en matière de TSD comme une partie importante du Cycle, alors que les pays développés continuent de les voir plutôt comme des éléments volontaires ou facultatifs et à se concentrer sur les gains à retirer des engagements en matière d'accès aux marchés concernant l'agriculture, les produits non agricoles et les services, et sur les nouveaux mécanismes tels que l'accord qui se fait jour sur la facilitation des échanges.

Parmi les questions fondamentales que soulèvent les négociations, il y a la différenciation entre les pays en développement et la réticence des pays développés à accorder un TSD aux pays en développement plus avancés. L'intervenant a rappelé l'affaire *Turquie – Textiles* et les paramètres de différenciation légitime établis par l'Organe d'appel, se demandant si de nouveaux outils étaient nécessaires.

Il a conclu en disant qu'à son avis, les mécanismes actuels en matière de TSD étaient insuffisants et qu'il fallait faire plus, par exemple en ce qui concerne la flexibilité des règles d'origine, la simplification des procédures administratives, etc. L'Aide pour le commerce peut jouer un rôle utile en aidant les pays en développement à s'intégrer dans le système commercial multilatéral. On en a un exemple prometteur avec les négociations sur la facilitation des échanges, qui envisagent de lier les obligations en matière de mise en œuvre aux capacités individuelles de mise en œuvre ainsi qu'à l'assistance technique et au renforcement des capacités dans ce domaine.

(c) Bernard Hoekman, Directeur de secteur, Département du commerce, Vice Présidence chargée de la réduction de la pauvreté et de la gestion économique, Banque mondiale, Washington, D.C.

M. Hoekman s'est intéressé au rôle des politiques commerciales dans le traitement des externalités dues aux asymétries économiques. À son avis, la recherche économique tend à montrer que le statu quo concernant le TSD ne favorise pas la croissance économique. Il faudrait se concentrer non pas sur le TSD, mais sur la réduction des coûts du commerce et le suivi.

Trois problèmes illustrent l'approche suivie à l'OMC et suscitent des préoccupations quant au discours sur le TSD. Premièrement, les petits pays, en raison de leur taille, ont moins de pouvoir de négociation concernant l'accès aux marchés. Deuxièmement, le système de l'OMC est axé non pas sur le développement mais sur la libéralisation des échanges. En conséquence, la réaction et la principale préoccupation des pays en développement ont été de chercher à obtenir un TSD sous forme de dérogations et de périodes de transition. Troisièmement, l'OMC s'occupe de politique commerciale, laquelle n'est peut être pas en fait le bon instrument pour répondre aux préoccupations et aux objectifs en matière de développement. L'initiative récente d'Aide pour le commerce peut être considérée comme une réaction à ces problèmes.

“La recherche économique tend à montrer que le statu quo concernant le TSD ne favorise pas la croissance économique. Il faudrait se concentrer non pas sur le TSD, mais sur la réduction des coûts du commerce et le suivi”

Quant à la question de la différenciation entre les pays en développement, M. Hoekman a fait observer qu'il y avait en fait beaucoup de différenciation dans le système tel qu'il était pratiqué. Par exemple, la valeur des préférences non réciproques accordées par les pays développés, et donc des préférences reçues, varie considérablement; la flexibilité concernant le respect des règles de l'OMC repose souvent sur l'autodéclaration; les pays en voie d'accession sont traités différemment des Membres; les accords commerciaux préférentiels accentuent les discriminations; et, dans les négociations menées dans

le cadre du PDD, de nombreux pays cherchent à éviter les formules, ce qui entraîne la création de multiples groupements supplémentaires tels que les MAR ou les PEV. Le résultat est une grande discrimination, les exportations de nombreux pays en développement se heurtant souvent à des obstacles plus élevés que la moyenne. Les recherches montrent que le statu quo n'a guère favorisé la croissance.

M. Hoekman a suggéré que l'on réfléchisse à d'autres perspectives. Tous les pays devraient prendre des engagements contraignants, mais l'accent devrait être mis sur les externalités négatives imposées aux autres, ce qui justifie que l'on cherche avant tout à soumettre les grands pays à des disciplines, que l'on revienne à des approches de type masse critique/plurilatéral pour l'élaboration des règles et que l'on applique une méthode de présentation de demandes et d'offres dans les négociations. Serait-il possible d'utiliser des indicateurs pour établir une différenciation significative? Selon l'intervenant, il serait très difficile pour les économistes de s'entendre sur des critères objectifs en vue de déterminer qui devrait bénéficier de quel TSD. Les critères ne peuvent être que négociés.

M. Hoekman a dit en conclusion que les règles et les mécanismes actuels de l'OMC ne fonctionnaient pas de manière à promouvoir le développement et n'avaient pas été conçus à cette fin, mais il s'est demandé si cela avait en fait une importance. On ne demande généralement pas de comptes aux petits pays pauvres quant au respect des règles, et ils ne sont pas soumis au règlement des différends s'ils ne les respectent pas. Lorsqu'ils atteignent une croissance suffisante, on leur demande une réciprocité, de sorte que leur statut change de facto. La question est donc la suivante: qu'est-ce qui réduit au minimum les coûts de transaction ou maximise les avantages pour les pays en développement à faible revenu? Quelle marge de manœuvre serait utile aux pays en développement? Selon l'intervenant, la politique commerciale comme instrument de répartition produit des forces compensatrices et est souvent assez inefficace.

Les changements concrets touchant l'activité commerciale au niveau mondial, tels que le fractionnement des chaînes de valeur, montrent qu'il est important de réduire les coûts de transaction et d'améliorer l'environnement dans lequel fonctionnent les entreprises et les agriculteurs des pays en développement. Cela laisse penser que, du point de vue du développement, l'OMC devrait chercher moins à concevoir à l'avance un «contrat complet» en matière



de politique commerciale, y compris le TSD, qu'à mettre en place des mécanismes permettant de réduire les coûts (facilitation des échanges, mesure SPS, OTC, réglementation des services fondamentaux, etc.) et à renforcer le suivi et l'analyse des sources et de l'ampleur de ces coûts.

(d) Peter Tulloch, Consultant, ancien Directeur, Division du développement, et Directeur, Division de l'examen des politiques commerciales, Secrétariat de l'OMC

M. Tulloch s'est dit d'accord avec les deux intervenants précédents sur les principales questions qu'ils avaient abordées. Il était notamment d'accord avec M. Hoekman sur le fait qu'il est très difficile, compte tenu de l'évolution du système commercial, de déterminer – du point de vue d'un économiste – quels pays peuvent effectivement bénéficier d'un TSD.

Premièrement, l'étendue et la complexité des arrangements commerciaux «régionaux» et autres accords préférentiels – donc discriminatoires – impliquant différents groupes de pays en développement (PEV et PMA, entre autres) ont créé un tissu d'incohérences («bol de spaghettis», selon l'expression de Bhagwati) dans lequel même des pays en développement situés dans la même zone géographique ne bénéficient pas du même traitement différencié en matière d'accès aux marchés des pays développés. En outre, ce traitement n'est pas nécessairement plus favorable, dans quelque sens que ce soit, que l'accès accordé par les pays développés à leurs partenaires développés dans le cadre des unions douanières et des zones de libre échange. Lorsqu'on étudie la question de l'accès aux marchés, il vaut donc mieux se concentrer sur deux éléments: i) quelles sont les conditions d'accès disponibles, et ii) quels pays (développés ou en développement) sont des fournisseurs concurrents et à quelles conditions. Le fait de se concentrer sur ces éléments (comme c'est déjà le cas dans les négociations) pourrait aider à mieux définir dans quels cas le TSD est important et dans quels cas l'accès ouvert en soi devrait être la première priorité.

Deuxièmement, même si l'on peut trouver des éléments communs à un niveau élémentaire, les intérêts à l'égard du système commercial ainsi que les contraintes et les possibilités internes d'ordre économique et politique varient considérablement entre les pays en développement. Au cours des 20 dernières années, il y a eu une différenciation considérable entre les niveaux de développement, et il est difficile actuellement de parler

des pays «en développement» et des pays «développés» comme de deux groupes distincts; il faudrait plutôt penser en termes d'éventail de développement. C'est l'une des raisons qui expliquent que tant de groupes différents soient désormais identifiés dans les négociations à l'OMC et que ces négociations soient si difficiles.

“ Au cours des 20 dernières années, il y a eu une différenciation considérable entre les niveaux de développement, et il est difficile actuellement de parler des pays «en développement» et des pays «développés» comme de deux groupes distincts ”

Enfin, l'intervenant a dit que le TSD restait nécessaire en raison de la complexité croissante des règles de l'OMC. Il est essentiel que les pays en développement bénéficient d'une aide pour comprendre et respecter ces règles grâce à la coopération technique et à la formation. Mais il faut aussi faire en sorte que les règles elles-mêmes soient adaptées aux réalités commerciales des pays en développement. Une attitude souple à l'égard de l'élaboration et de l'administration des règles, dont le TSD constituerait un élément central, est indispensable.

Selon l'intervenant, le moment est venu de repenser la notion de traitement «spécial et différencié». Il faudrait se demander en priorité quel serait le meilleur moyen pour les différents pays en développement ou pour les groupes de pays ayant des niveaux de développement et des structures économiques similaires de négocier et de participer en général afin de tirer parti du système commercial de l'OMC et de promouvoir leur développement grâce au commerce. Une conception unitaire du TSD ne constitue plus un modèle valable.

(e) Thomas Cottier, Directeur exécutif, World Trade Institute, Berne, et professeur de droit économique européen et international, Université de Berne

M. Cottier a rappelé qu'à l'origine le système du GATT/ de l'OMC était axé sur la libéralisation des échanges, estimant que le moment était venu de passer à un système de «réglementation progressive» fondé sur des indicateurs ou des «seuils» objectifs (par exemple, le PNB ou la compétitivité du Membre), afin de déterminer



quand s'applique une règle en matière de TSD. Une notion de graduation semble plus appropriée et réalisable afin de permettre une application sur mesure des disciplines réglementaires aux Membres en fonction de leurs besoins et de leurs capacités.

L'intervenant a rappelé que ce n'était ni étranger ni nouveau pour le système, comme le montrait la solution inscrite à l'article 27.4 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires pour les subventions à l'exportation. C'est finalement au cas par cas qu'il faudrait déterminer qui devrait appliquer une disposition ou en bénéficier. Les économistes sont invités à élaborer des paramètres et des critères adéquats, et des travaux de recherche sur ce sujet sont en cours.

Plus généralement, M. Cottier a souligné qu'il était important de penser en termes d'«incitations» appropriées en vue d'amener les pays en développement à libéraliser leur commerce.

2. Questions et observations de l'assistance

Il y a eu une série d'échanges entre les experts, suivie d'observations et de questions de l'assistance, qui correspondaient au large éventail des questions abordées. L'un des participants a dit qu'il doutait fortement de l'utilité du PIB ou d'autres données économiques comme indicateurs pour déterminer les obligations dans le cadre de l'OMC et a fait observer que de nombreux problèmes se posaient dans le contexte du commerce Sud-Sud. Le fait d'autoriser un pays en développement à déroger aux règles de l'OMC porte souvent préjudice à un pays en développement voisin tout aussi vulnérable.

Plusieurs participants ont évoqué la possibilité de lier les disciplines à la fourniture de l'Aide pour le commerce, comme le prévoient les négociations sur la facilitation des échanges. Outre cette conditionnalité, l'Aide pour le commerce a un rôle essentiel à jouer dans l'intégration accrue des pays en développement au sein du système commercial mondial.

L'approche progressive adoptée dans le cadre des négociations sur la facilitation des échanges, avec des calendriers de mise en œuvre adaptés à chacun et des flexibilités additionnelles permettant une application ajustée des disciplines, a été mentionnée par divers participants, dont les propos ont été repris par les experts.

D'autres ont soulevé la question des incitations à l'intention des pays en développement inscrites dans les règles et les approches en matière de TSD, soulignant que de nombreuses approches de ce type dans le système actuel et les négociations étaient en fait erronées et souvent perverses.

Un commentateur a fait observer qu'un aspect clé du problème des flexibilités était la question plus large du rôle des politiques interventionnistes dans la poursuite du développement. La réponse donnerait des indications sur le besoin d'une marge de manœuvre pour les gouvernements des pays en développement. La question plus générale derrière tout cela est: qu'est ce en fait que le «développement»?

Un participant a dit que, dans un certain sens, les pays moins développés étaient souvent plus intégrés dans l'économie mondiale que les pays plus développés qui se protégeaient au moyen de subventions et de mesures commerciales – options dont ne disposaient généralement pas les Membres plus faibles.

3. Conclusions et voie à suivre

Les réflexions formulées en conclusion par les experts et le modérateur exprimaient un accord général sur le fait que les règles existant au sujet du TSD, le courant de pensée général à son propos et les approches suivies en la matière dans les négociations pourraient tirer profit d'une démarche plus critique et d'idées plus créatives. Les idées exprimées dans le cadre des négociations actuelles sur la facilitation des échanges méritent l'attention, et elles pourraient et devraient être appliquées ailleurs.

S'agissant de la manière de définir le développement, le modérateur a dit que l'on pourrait s'inspirer de l'approche adoptée par le Royaume du Bhoutan, pays en voie d'accession, qui a comme objectif officiel le «bonheur national brut».

M. Cottier a encouragé toutes les personnes présentes à aller au-delà des questions examinées pour s'attaquer aux «questions réelles» touchant le développement – y compris la nécessité de remédier aux ententes à l'exportation et aux problèmes liés à la concurrence en général, et la situation souvent embrouillée de l'investissement, dominée par les traités bilatéraux – qui font souvent obstacle à des solutions optimales favorables au développement.



WTO OMC



V. Sous thème IV: Principaux défis pour le système commercial multilatéral et réflexions sur le programme de l'OMC après la crise

GG. Entre négociations et différends: réinventer le «pilier intermédiaire» à l'OMC

Lundi 28 septembre 2009 – 14h00-16h00

Modérateur

M. Lucian Cernat – Économiste en chef chargé du commerce, Commission européenne

Intervenants

M. Ricardo Meléndez Ortiz – Directeur général, Centre international pour le commerce et le développement durable

M. André Sapir – Professeur d'économie, Université libre de Bruxelles, Chercheur associé au Brussels European and Global Economic Laboratory (BRUEGEL)

S.E. M. Fernando de Mateo – Ambassadeur, Représentant permanent du Mexique auprès de l'OMC

M. Denis Redonnet – Chef d'unité, OMC, OCDE et usage dual, Commission européenne

Débat organisé par

DG Commerce de la Commission européenne

Rapport rédigé par

Mme Ramona Samson, Coordonnatrice du dialogue avec la société civile,
DG Commerce, Commission européenne



Résumé

L'OMC, qui est actuellement la principale enceinte de négociations commerciales et le mécanisme le plus efficace pour régler les différends commerciaux, a été saluée comme l'une des organisations internationales les plus performantes de l'après guerre. Toutefois, dix ans après son institutionnalisation réussie, et vu le résultat incertain du Cycle de négociations de

Doha, il a été dit à plusieurs reprises qu'il fallait redécouvrir et redéfinir le «pilier intermédiaire» de l'architecture de l'OMC, entre négociations et différends, c'est à dire un ensemble d'instruments intermédiaires manquants qui servirait à forger un consensus et à accroître la transparence et qui pourrait contribuer au fonctionnement plus efficace des deux autres grands piliers du système de l'OMC.

La mise en place d'un «pilier intermédiaire» dynamique est importante pour les questions systémiques et pour le maintien d'un «équilibre constitutionnel» approprié à l'OMC. À une époque où il est de plus en plus difficile de négocier des règles impératives par consensus, le bras judiciaire de l'OMC risque d'être surchargé. Avec un trop grand nombre de litiges et de frictions commerciales, il pourrait être plus difficile pour l'OMC de soutenir la critique publique et politique. Sa légitimité en tant qu'organisation consensuelle pourrait en souffrir à terme. En outre, étant donné que le rôle du système de règlement des différends de l'OMC est de clarifier les règles existantes et non de les modifier, ce système serait incapable de produire les résultats nécessaires. Les experts ont examiné les avantages qu'il y aurait, dans certains domaines, à utiliser plus largement des règles non obligatoires plutôt que des règles impératives potentiellement inefficaces.

L'utilisation d'un «pilier intermédiaire» est aussi un moyen de poursuivre des objectifs plus spécifiques qui font partie du mandat de base de l'OMC. Cela pourrait concerner le fonctionnement des différents comités de l'OMC et le développement d'un dialogue plus constructif entre les Membres sur diverses questions liées au commerce.

Le débat a porté, entre autres, sur les aspects suivants du «pilier intermédiaire»:

- Règles de l'OMC non obligatoires: déclarations, recommandations et interprétations convenues, qui pourraient être approuvées par le Conseil général ou les comités de l'OMC.
- Modèle de mise en œuvre à l'OMC: clauses non contraignantes qui seraient considérées comme un moyen conforme aux dispositions de l'OMC de mettre en œuvre, au niveau national, les obligations contractées à l'OMC.
- Meilleures pratiques nationales: échanges entre professionnels pouvant conduire à l'adoption de meilleures pratiques convenues, non contraignantes.
- Notifications à l'OMC: amélioration des mécanismes de notification et de la transparence entre les Membres.
- Examens à l'OMC:
 - » législations et politiques commerciales nationales: examiner comment renforcer

l'interaction, établir des conclusions et assurer un suivi;

» principales dispositions de l'OMC: les Membres examineraient comment certaines dispositions clés sont mises en œuvre au niveau national.



1. Exposés des experts

(a) Lucian Cernat, Économiste en chef chargé du commerce, Commission européenne

M. Cernat a expliqué que la séance s'inscrivait dans le prolongement de la remarque que le Directeur général de l'OMC, M. Pascal Lamy, avait faite dans le Rapport 2007 sur le commerce mondial, à savoir que l'OMC devrait trouver la «voie médiane» entre ses activités de négociation et ses activités en matière de différends. Cette approche reste à définir, mais la crise a tracé une «voie médiane» bien à elle pour l'OMC, qui a joué un rôle influent et efficace dans la surveillance des tendances protectionnistes. De plus, ce volet des activités de l'OMC recueillerait sans doute un large soutien de la part de ses Membres ainsi que des milieux d'affaires et des ONG.

(b) Ricardo Meléndez Ortiz, Directeur général, groupe de réflexion de l'ICTSD

M. Meléndez Ortiz a dit que les Membres de l'OMC devraient faire un meilleur usage des comités ordinaires de l'Organisation. LATI a montré comment un «pilier intermédiaire» efficace peut être mis en œuvre, mais il n'y a pas d'autre exemple plus récent. La saga ADPIC/santé publique montre combien il faut encore de temps pour résoudre les problèmes par l'action des comités. Dans ce contexte, la création d'un comité du commerce et du changement climatique devrait être envisagée.

(c) André Sapir, Professeur à l'ULB et Chercheur associé au BRUEGEL

M. Sapir a souligné l'existence d'un «paradoxe de l'OMC»: chacun pense que l'OMC est en perte de «centralité» dans la gouvernance économique internationale mais, comme la crise l'a montré, les règles sont là lorsqu'on en a besoin. L'émergence du G-20 est une évolution positive qui reconnaît (de manière implicite) la part croissante des pays émergents dans le commerce international et la baisse de la part relative des pays de la «vieille quad», qui «ne mènent plus le bal». La création de la voie médiane doit se concentrer sur trois axes: i)



donner plus de mordant au CACR; ii) traiter la question des couplages entre l'énergie/les ressources naturelles et le commerce et iii) passer d'une approche de règles obligatoires à une approche de règles non obligatoires dans le domaine des DPI.

(d) Fernando de Mateo, Ambassadeur du Mexique

M. l'Ambassadeur de Mateo a dit que la question de la voie médiane était intimement liée à celle de la conclusion du PDD. Des progrès devraient toutefois être faits dans certains domaines: notification des subventions, questions SPS liées à la santé des personnes et des animaux (par exemple la grippe H1N1) et amélioration des bases de données relatives aux mesures antidumping et au binôme commerce développement. Il faudrait aussi renforcer le CACR en constituant une base de données sur les accords notifiés: approuver un accord République tchèque Slovaquie ne devait pas être notre objectif ultime! Une idée plus radicale serait de charger le Conseil général ou le Conseil du commerce des marchandises de modifier certains aspects des accords existants dans les cas où les Membres s'accorderaient à ce sujet.

(e) Denis Redonnet, Chef d'unité, DG Commerce

M. Redonnet a conclu que, dès le départ, nous devrions reconnaître que la «voie médiane» devra peut être affronter une certaine résistance innée. Au cœur du système de l'OMC se trouve un ensemble de règles négociées que les juristes, comme les négociateurs, hésitent souvent et instinctivement à affaiblir. Il y a toutefois un risque de «législation par les juges», surtout si le code de règles ne fait pas l'objet de nouveaux changements négociés; il est donc possible que les approches reposant sur l'arbitrage jouent un plus grand

rôle. La transparence et l'amélioration de l'examen par les pairs pourraient s'appuyer sur le «succès» avec lequel le Secrétariat a élaboré le processus de l'OEPC pour donner une plus grande visibilité au MEPC et aux notifications. Des normes minimales convenues en matière d'ACR pourraient également contribuer à combler un vide systémique. D'une manière plus générale, la voie médiane pourrait contribuer à rétablir chez les Membres le sentiment d'avoir un objectif commun, car elle permettrait de forger le consensus par voie de délibérations plutôt que de négociations.

“La voie médiane pourrait contribuer à rétablir chez les Membres le sentiment d'avoir un objectif commun, car elle permettrait de forger le consensus par voie de délibérations plutôt que de négociations”

2. Conclusions et voie à suivre

Résumant les discussions, M. Cernat a indiqué qu'il semblait très souhaitable de développer cet aspect des travaux de l'OMC. Dans bien des cas, cela peut se faire sans qu'il ne soit nécessaire de concevoir de nouvelles structures. Mais il faut trouver un juste équilibre entre les approches fondées sur des règles obligatoires et les approches reposant sur des règles non obligatoires, de manière à ne pas compromettre ce qui fait la force intrinsèque du code de règles de l'OMC. Enfin, le programme «voie médiane» devrait être perçu comme un moyen d'associer la société civile à un débat plus large sur l'avenir de l'OMC et comme un processus interne d'où émergeront des idées de réforme.

HH. L'OMC est-elle coupée des réalités du monde des affaires? Quels sont les thèmes que doit aborder l'OMC malgré l'impasse des négociations?

Lundi 28 septembre 2009 – 14h00-16h00

Modérateur

M. Jonathan Lynn – Correspondant pour le commerce mondial à Reuters

Intervenants

M. Hubertus Erlen – Président de la Commission des relations internationales de BUSINESSEUROPE

M. Rufus Yerxa – Directeur général adjoint de l'OMC

S.E. M. Eckart Guth – Ambassadeur, Représentant permanent des CE auprès des organisations internationales à Genève

S.E. M. Sun Zhenyu – Ambassadeur, Représentant permanent de la Chine auprès de l'OMC

M. David Shark – Chef de mission adjoint et Représentant permanent adjoint des États Unis auprès de l'OMC

M. Reinhard Quick – Vice Président du Groupe de travail OMC de BUSINESSEUROPE

Débat organisé par

BUSINESSEUROPE – La Confédération des entreprises européennes

Rapport rédigé par

BUSINESSEUROPE – La Confédération des entreprises européennes



Résumé

Les participants se sont demandé si l'OMC était capable de répondre aux préoccupations réelles des entreprises et si elle y répondait encore. Étant donné que les entreprises se heurtent, de plus en plus, à divers obstacles au commerce, l'OMC doit définir son rôle dans la résolution de ces problèmes. Les experts se sont accordés sur le rôle décisif que joue l'OMC dans la définition et la mise en œuvre des règles multilatérales, et ils ont évalué la manière dont elle s'attaque à certains des problèmes majeurs des entreprises,

tels que la menace protectionniste, les ONT, la relation entre le commerce et l'environnement, l'accès aux matières premières, l'investissement ou les règles d'origine. D'après le consensus général qui s'est dégagé des discussions, une conclusion rapide et ambitieuse du PDD serait la première étape essentielle pour renforcer l'approche multilatérale, et le champ d'action de l'OMC s'étendra très probablement, à l'avenir, à de nouveaux domaines tels que le changement climatique.





1. Exposés des experts

(a) Hubertus Erlen, Président de la Commission des relations internationales de BUSINESSEUROPE

Une déviation de l'approche multilatérale et un manque d'appui de la part des entreprises auraient des conséquences négatives sur le monde réel et ouvriraient de tristes perspectives pour l'OMC. Après tout, faciliter le travail des entreprises des 153 États membres est le principal objectif du système commercial multilatéral.

En raison de la crise économique mondiale, le commerce international connaît son ralentissement le plus important depuis au moins 25 ans. De plus, les entreprises sont très inquiètes de voir des gouvernements promulguer des mesures restrictives protectionnistes qui pèseront sur la relance. Leur inquiétude tient aux mesures directes de restriction des importations telles que les règles tarifaires et douanières, aux risques de subventionnement illicite des exportations et d'augmentation du dumping ou aux divergences réglementaires accrues dans les plans anticrise et les plans de stimulation.

BUSINESSEUROPE s'est réjouie de l'approche «name and shame» (nommer et faire honte) de l'OMC à l'égard de ses Membres qui promulguent des mesures protectionnistes. Jusqu'ici, cette pression des pairs a contribué à contenir les impulsions allant dans le sens d'une fermeture des marchés, mais la vigilance reste de mise.

“ Les entreprises sont peut être frustrées face au manque de progrès dans le cadre du PDD, mais elles continuent d'appuyer fermement sa conclusion ”

BUSINESSEUROPE a placé le Cycle de Doha au sommet de ses priorités internationales depuis 2001, et elle a vigoureusement milité en faveur de la conclusion du Cycle. Les entreprises sont peut être frustrées face au manque de progrès dans le cadre du PDD, mais elles continuent d'appuyer fermement sa conclusion, qui est le meilleur moyen de contrer la menace protectionniste. Tous les Membres de l'OMC doivent se montrer à la hauteur de l'engagement qu'ils ont pris, à la réunion de Delhi, de conclure le PDD en 2010.

La position des États Unis est difficile à comprendre car, d'un côté, dans le contexte du G-20 le Président Obama s'est dit prêt à faire avancer le Cycle de Doha et à éviter les mesures protectionnistes tandis que de l'autre, les incitations à «consommer américain» contenues dans le plan de stimulation, ou les problèmes internes pressants, font craindre que les États Unis ne soient pas prêts à consacrer du capital politique aux concessions qu'ils doivent faire pour garantir un accord.

Avec sa politique «Consommez chinois», la Chine a suscité elle aussi des préoccupations, même si elle est appelée à figurer parmi les principaux bénéficiaires d'un accord ambitieux dans le cadre du Cycle de Doha. Pour pouvoir récolter ces avantages, elle doit être disposée à améliorer l'accès à son marché dans les secteurs où elle est compétitive.

Selon M. Erlen, l'UE doit peut être réexaminer ses préoccupations défensives – y compris en matière agricole – pour se conformer aux prescriptions d'élargissement de l'accès aux marchés dans les domaines des services et des biens industriels.

Une conclusion heureuse et ambitieuse du PDD doit élargir l'accès aux marchés en permettant une libéralisation tarifaire ambitieuse, des accords sectoriels dans les branches d'activité présentant un intérêt pour l'UE du point de vue des exportations, de nouvelles disciplines concernant les obstacles non tarifaires, des progrès dans la libéralisation du secteur des services et des améliorations des Accords de l'OMC sur les règles.

Les entreprises ont été confrontées à de nouveaux défis, par exemple dans les domaines des ONT et de l'investissement. De nouveaux obstacles au commerce se profilent sous des allures de normes environnementales, de normes sanitaires ou de protection des consommateurs. En outre, de nombreuses politiques industrielles sont mises en œuvre dans le but de protéger ou de subventionner des industries; c'est le cas, par exemple, des systèmes de double prix pour les produits énergétiques. Deuxièmement, il y a une tendance mondiale au protectionnisme en matière d'investissement, même si chacun reconnaît l'importance de l'investissement étranger direct. Il reste donc très regrettable que l'investissement ait été exclu du mandat actuel de Doha.

(b) Eckart Guth, Ambassadeur et Représentant permanent de l'UE auprès de l'OMC

L'OMC offre un certain nombre d'instruments très utiles qui ont fait la preuve de leurs avantages pour le système commercial multilatéral. Par exemple, son mécanisme de règlement des différends a été utilisé de manière efficace, même si le processus est parfois long. En outre, des Membres modestes de l'OMC y recourent de plus en plus pour contrer l'action des grands pays.

L'OMC a aussi été très efficace dans la surveillance des mesures protectionnistes et dans la pratique de la pression par les pairs. Heureusement, on n'a assisté à aucune guerre commerciale sur fond de revanche par suite de la crise.

L'OMC a aussi élargi son influence en accueillant de nouveaux Membres, même s'il manque encore dans ses rangs quelques pays importants. Autre évolution positive: Taiwan a récemment accédé à l'Accord sur les marchés publics de l'OMC, en tant que nouveau Membre. L'OMC est aussi très active dans le domaine des mesures sanitaires et phytosanitaires, ainsi que dans le domaine du commerce et du développement.

S'agissant du PDD, la ligne d'arrivée est désormais en vue, et un certain nombre de pays ont fait tout ce qui était en leur pouvoir pour y contribuer. Dans le domaine de l'agriculture, un accord final est proche, qui inclura l'élimination des subventions à l'exportation. Cela changera fondamentalement le système commercial mondial dans ce domaine. S'agissant de l'AMNA, il subsiste encore quelques divergences de vues, et les États Unis s'inquiètent du fait que le niveau d'ambition et de transparence est insuffisant. La conférence d'annonce d'intentions sur les services a été une mesure positive, mais il reste encore du travail à faire. En ce qui concerne la facilitation des échanges, les pays en développement seront les principaux bénéficiaires. Enfin, l'UE attache une grande importance à l'Accord sur les ADPIC. L'investissement est une question très importante, mais son examen a été différé. Les approvisionnements et le changement climatique sont des questions qui devront être traitées à l'avenir.

(c) Sun Zhenyu, Ambassadeur, Représentant permanent de la Chine auprès de l'OMC

L'OMC demeure très importante aux yeux des entreprises en établissant de nombreuses règles multilatérales pour

le commerce mondial. Son mécanisme de règlement des différends – «le joyau de la couronne» – fonctionne de manière très efficace. Le système d'examen des politiques commerciales s'est avéré très utile et a aussi contribué à empêcher le protectionnisme.

La Chine attache un grand intérêt à la conclusion du PDD et l'appuie sans réserve. Les principaux enjeux du PDD sont les subventions agricoles faussant les échanges, ainsi que l'accès aux marchés dans certains secteurs. C'est la première fois, depuis son accession, que la Chine participe à l'élaboration des règles futures de l'OMC. Il convient de noter que la Chine a déjà opéré de nombreux ajustements depuis son accession à l'OMC.

Les pays en développement ont déjà pris des engagements sans précédent dans le cadre du PDD, même si le mandat de Doha préconise une réciprocité qui ne soit pas totale. Il importe aussi de se rappeler que des flexibilités existent pour les pays en développement comme pour les pays développés. La formule suisse entraînera des réductions tarifaires pouvant aller jusqu'à 36 pour cent. L'argument selon lequel les pays en développement n'opèrent que des «réductions symboliques» ne tient pas, surtout en période de crise économique. De plus, le texte sur l'AMNA contient une clause anticoncentration.

La Chine réduira de 30 pour cent les droits appliqués dans le domaine de l'AMNA et de 20 pour cent les tarifs appliqués dans le domaine de l'agriculture. Par ailleurs, elle est confrontée à des sauvegardes spéciales et autres mesures correctives commerciales, de sorte qu'il sera difficile d'obtenir l'appui du public pour des réductions supplémentaires.

(d) David Shark, Chef de mission adjoint et Représentant permanent adjoint des États Unis auprès de l'OMC

Le système de l'OMC offre un ensemble de règles très utile, qui ne comporte que des exemptions limitées. Avec les récents rapports de suivi en matière de protectionnisme, une comptabilisation a été amorcée, ce qui est très positif. Le système d'examen des politiques commerciales est lui aussi un instrument utile.

S'agissant du PDD, les États Unis restent attachés à une conclusion heureuse. Toutefois, à ce stade on se demande encore ce que les autres Membres de l'OMC seront prêts à offrir. Les dernières évolutions vont dans le sens d'une ambition moindre assortie de flexibilités



plus importantes. Il convient aussi de garder à l'esprit que les PMA n'ont pas à effectuer de réductions; de même, les PEV ne participent pas à la formule. Au total, seuls 20 à 30 Membres devront opérer de véritables réductions tarifaires.

Les entreprises manifestent moins d'intérêt que par le passé; cela tient peut être au fait que des questions plus décisives telles que l'Accord sur les services ont été traitées durant des cycles antérieurs. Les entreprises des États Unis ne se désengagent pas vis à vis du PDD, mais pour l'heure elles ne le perçoivent pas comme une cause pour laquelle elles devraient lutter.

(e) Reinhard Quick, Vice Président du Groupe de travail OMC de BUSINESSSEUROPE

Le secteur des entreprises n'est pas généralement satisfait de l'OMC, pas plus qu'il n'était toujours satisfait du GATT. Les entreprises appuient le système commercial multilatéral, mais ce dernier doit s'adapter aux évolutions récentes. Un Programme de Doha exhaustif aurait été très bénéfique pour le commerce mondial, mais malheureusement il a été réduit lors de la Conférence ministérielle de Cancún.

Le PDD progresse trop lentement et ne répond pas toujours aux enjeux commerciaux pertinents. Les Membres de l'OMC doivent également décider s'ils veulent de «vraies» réductions tarifaires ou seulement des «réductions symboliques». Lorsqu'on examine les perspectives économiques des BRIC, des pays du CCG, des pays d'Amérique latine ou de certains pays asiatiques pour 2020, il est important de savoir où leurs flexibilités seront appliquées. Il vaut mieux se concentrer sur la compétitivité des pays et des secteurs que d'appliquer une approche mercantile donnant donnant. C'est pourquoi BUSINESSSEUROPE préconise que des accords sectoriels, par exemple sur les produits chimiques, soient inclus dans l'accord final.

Certains enjeux commerciaux décisifs subsisteront au delà de 2030 si l'OMC ne les règle pas aujourd'hui. Parmi ces enjeux figurent les taxes/droits d'exportation sur les matières premières, qui sont particulièrement dommageables et doivent être éliminés. L'UE et les États Unis ont fait quelques propositions intéressantes à ce sujet.

Un autre enjeu est celui de la relation entre le commerce et l'environnement. Des tendances protectionnistes existent au sein de l'UE comme aux États Unis. Il faut

faire preuve de prudence pour s'assurer que cela ne dégénère pas en une guerre commerciale sur fond de changement climatique. De plus, il est difficile de parvenir à un accord sur les biens environnementaux, car il sera compliqué d'obtenir une liste qui ne soit ni arbitraire, ni discriminatoire.

Enfin, il faut des règles plus solides sur les ALE pour ne pas risquer d'en arriver à une «bouillabaisse» de règles différentes.

(f) Rufus Yerxa, Secrétaire général adjoint de l'OMC

Le système de l'OMC crée un marché ouvert réglementé qui est bénéfique pour les entreprises. L'OMC a fait la preuve de son utilité, et il est parfois plus facile de faire du bon travail si ce travail se déroule hors des débats politiques. De plus, l'OMC doit être aujourd'hui le reflet de la nouvelle économie mondiale, qui compte un plus grand nombre d'acteurs importants que par le passé. Certaines des questions débattues aujourd'hui n'auraient pas été débattues après le Cycle d'Uruguay. Le rôle de l'OMC est de tenir compte des vues de tous ses Membres. Les entreprises devraient conserver leur attachement au PDD, car le système postérieur au PDD offrira un cadre multilatéral amélioré, plus stable.

“Le système postérieur au PDD offrira un cadre multilatéral amélioré, plus stable”

2. Questions et observations de l'assistance

Le débat qui a suivi s'est concentré principalement sur la situation en ce qui concerne le PDD et sur la question de savoir si des accords sectoriels devraient être inclus dans l'accord final.

M. l'Ambassadeur Sun a souligné que les accords sectoriels étaient volontaires et ne présentaient aucun intérêt pour la Chine. S'agissant spécifiquement des produits chimiques, la Chine avait déjà des droits de douane très peu élevés, et les entreprises étrangères n'affrontaient aucun obstacle réel. De plus, le PDD était un cycle du développement, de sorte que la compétitivité ne pouvait être le critère approprié. Cela dit, au cas où la Chine serait plus compétitive dans un domaine particulier, elle serait aussi confrontée à d'autres mesures correctives. Dans certains secteurs,

par exemple le textile et le vêtement, des pays s'étaient déjà exclus eux mêmes. Les Membres de l'OMC se devraient d'être réalistes quant aux résultats potentiels du PDD.

M. l'Ambassadeur Guth a dit que, après la réunion du G-20 à Pittsburgh, il n'était ni plus ni moins convaincu que le PDD parviendrait à une conclusion rapide. Un programme de travail était sur la table, mais il faudrait traiter au niveau bilatéral les principaux éléments concernant la transparence et l'ambition.

M. Yerxa a fait observer que les résultats du PDD seraient une «évolution», mais non une «révolution» du système commercial multilatéral. Il était impossible de satisfaire toutes les demandes de tous les Membres, et

cela ne s'était jamais produit par le passé non plus. Cela dit, «la perfection ne pouvait être l'ennemie du bien».

M. Shark a conclu en disant que l'un des problèmes sous jacents était que certains Membres de l'OMC considéraient le PDD comme un cycle du développement tandis que d'autres se concentraient davantage sur les questions d'accès aux marchés.

3. Conclusions et voie à suivre

Au total, les intervenants se sont accordés sur le rôle décisif de l'OMC dans l'établissement et la mise en œuvre des règles multilatérales, ainsi que sur la nécessité de parvenir rapidement à une conclusion ambitieuse du Cycle de Doha.



II. L'univers des normes: protection légitime, protectionnisme subtil ou possibilité de développement?

Lundi 28 septembre 2009 – 16h15-18h15

Modérateur

M. Steffen Grammling – Chargé de programme (Commerce et développement), Friedrich Ebert Stiftung, Bureau de Genève

Intervenants

M. Johann Swinnen – Professeur et Directeur, LICOS, Centre for Institutions and Economic Performance, Université catholique de Louvain

M. Joseph Wozniak – Responsable de programme, Commerce pour le développement durable (T4SD), Recherche et analyse de marchés, Centre du commerce international (ITC)

Mme Sasha Courville – Directrice administrative, ISEAL Alliance

Mme Adriana Mejia Cuartas – Directrice, Coopération internationale (Europe), Fédération nationale des caféiculteurs de Colombie (FNC)

Débat organisé par

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Rapport rédigé par

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)



Résumé

La prolifération des normes publiques et privées s'est intensifiée durant les dernières décennies. Ce processus s'étant déroulé parallèlement à la réduction des restrictions traditionnelles au commerce, telles que les droits de douane et les contingents, les normes sont communément désignées comme une nouvelle forme d'obstacles non tarifaires (ONT). Cependant, il est beaucoup plus complexe et difficile de déterminer si les normes constituent des obstacles ou des leviers pour le commerce. Cela dépend de divers facteurs tels que leur organisation, leurs spécifications et leur application, ainsi que de la perspective des acteurs, d'où la nécessité d'avoir une vue plus différenciée de la diversité des normes et de leurs incidences.

Dans ce contexte, la séance avait principalement trois objectifs, à savoir:

i) améliorer la connaissance et la transparence au sujet de l'univers des normes et de leur importance croissante dans le commerce international;

ii) dépolitiser le débat sur les normes et permettre ainsi une vision plus objective de la question en comparant les coûts et les avantages potentiels de l'application des normes; et

iii) présenter les bonnes pratiques pour l'application des normes sur le terrain et voir comment les normes peuvent créer des possibilités d'exportation et de développement pour les petites et moyennes entreprises des pays en développement.

1. Exposés des experts

(a) Steffen Grammling, Chargé de programme (Commerce et développement), Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Bureau de Genève

M. Grammling, modérateur de la séance, a souligné que les normes étaient généralement considérées comme des obstacles au commerce. Les producteurs des pays en développement se disent préoccupés par les normes exigeantes auxquelles ils doivent se conformer pour pouvoir exporter vers les marchés des pays développés. Au demeurant, les gouvernements ont un intérêt légitime, dans leur pays, à protéger la vie et la santé des personnes et des animaux et à préserver les végétaux. À cet égard, les normes sont considérées comme l'un des instruments les plus efficaces. En revanche, si leurs exigences sont trop strictes, elles deviennent des obstacles au commerce et même, parfois, une forme déguisée de protectionnisme.

L'OMC a fixé les règles générales concernant les normes de produits dans l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Mais l'univers des normes est bien plus vaste et complexe. On peut les subdiviser en normes obligatoires et normes facultatives ou encore en normes publiques et normes privées. Elles sont considérées comme des obstacles ou comme des leviers du commerce international, selon le point de vue des acteurs concernés: secteur privé, société civile ou gouvernement, producteurs ou consommateurs, exportateurs ou importateurs. La perception diffère aussi grandement entre les pays développés et les pays en développement. Même si les normes volontaires, par exemple le commerce équitable, relèvent encore de créneaux spécialisés, elles ont rapidement gagné en importance et offrent de nouvelles potentialités d'exportation et de développement.

(b) Johan Swinnen, Professeur et Directeur, LICOS, Centre for Institutions and Economic Performance, Université catholique de Louvain

M. Swinnen a centré son exposé sur cinq points. Premièrement, l'importance des normes pour le commerce s'est considérablement accrue ces dernières années. En Europe, la crise agricole et alimentaire de la fin du siècle dernier a suscité l'adoption de divers règlements tels que la Loi de l'Union européenne sur la sécurité des aliments (2002). En outre, des acteurs

privés ont établi différentes normes qui réglementent leur processus d'approvisionnement.

Deuxièmement, les incidences des normes pour les pays en développement et les pays émergents se manifestent sous deux formes: d'une part, les entreprises privées ont accru leurs investissements étrangers directs dans les pays en développement et, d'autre part, les normes deviennent plus importantes pour les pays en développement et les pays émergents en raison du rôle croissant de ces derniers dans le commerce international. À cet égard, le respect des différentes normes et réglementations est une condition nécessaire pour les exportateurs.

Troisièmement, M. Swinnen a parlé de la relation entre les normes publiques et les normes privées. Les entreprises introduisent des normes privées dans le but de régir les transactions commerciales et d'abaisser les coûts de transaction. De plus, les normes privées aident les entreprises à établir leur propre profil et à distinguer leurs produits des autres produits. Dans une perspective de commerce international, les normes privées ne relèvent pas, en principe, du mandat de l'OMC. Toutefois, cet argument pourrait être contesté à l'avenir, car bon nombre de ces normes contiennent des renvois à des réglementations publiques ou des aspects de ces réglementations. La distinction entre les normes privées et les normes publiques comporte d'autres complexités. Par exemple, si des détaillants dominent environ 80 pour cent du commerce de produits frais de l'UE, il est possible que leurs normes deviennent des normes publiques de facto.

Quatrièmement, s'agissant des questions conceptuelles, M. Swinnen a souligné la difficulté qu'il y avait à modéliser les effets de bien être. Dans la théorie commerciale conventionnelle, les normes sont généralement modélisées en tant qu'obstacles au commerce, ce qui fait abstraction de deux faits essentiels: d'une part, les entreprises privées appliquent également des normes dans leurs activités autres que commerciales afin de réduire les asymétries d'information, ce qui renforce les effets de bien être; d'autre part, les normes peuvent réduire le coût des transactions entre les entreprises. Si ces deux facteurs sont incorporés dans un modèle commercial, les effets de bien être sont bien plus difficiles à évaluer, compte tenu des arbitrages existants. De même, il est compliqué de déterminer à quel stade les normes sont optimales ou sous optimales, et cela peut mener à une «surnormalisation» ou une «sous normalisation».





Cinquièmement, la vaste majorité des modèles utilisés pour les preuves empiriques présentent également des problèmes méthodologiques. De ce fait, leurs résultats sont grandement contestables. La plupart des premières études ont abouti à la conclusion que les normes étaient trop coûteuses pour beaucoup de pays en développement, que les producteurs pauvres seraient perdants et que les sociétés internationales de négoce rafleraient toutes les rentes du système. Cependant, les études récentes montrent que les coûts de mise en conformité seraient plutôt modestes par rapport à la valeur des gains à l'exportation. De nouveaux modèles assortis d'une meilleure méthodologie montrent qu'en fait, les régions rurales des pays en développement peuvent tirer de formidables avantages des systèmes de normes axés sur les exportations, en raison d'un certain nombre de facteurs. Premièrement, des normes plus élevées engendrent des produits à valeur plus élevée et des revenus plus élevés. Deuxièmement, la plupart des chaînes d'approvisionnement sont organisées de façon verticale, de sorte que les agriculteurs locaux reçoivent des intrants, du crédit, de la technologie, des conseils en gestion et des conseils sur les techniques de production. Troisièmement, les avantages dévolus aux agriculteurs pauvres sont liés à la petite agriculture contractuelle, qui a de puissants effets antipauvreté et même d'autres effets relayés par les marchés locaux de l'emploi, car les agriculteurs pauvres sont généralement dépourvus des actifs de base tels que le capital humain, le crédit et la terre. En conclusion, M. Swinnen a signalé que ces résultats reposaient principalement sur une série d'études de cas et que leur constance devait faire l'objet de vérifications supplémentaires.

“ Les régions rurales des pays en développement peuvent tirer de formidables avantages des systèmes de normes axés sur les exportations ”

(c) Joseph Wozniak, Responsable de programme, Commerce pour le développement durable (T4SD), Recherche et analyse de marchés, Centre du commerce international (ITC)

M. Wozniak a déclaré qu'il était crucial de répondre à la question de savoir si les normes facultatives liées à la durabilité étaient un avantage pour les producteurs et les exportateurs des pays en développement, si elles constituaient des obstacles techniques au commerce ou

si elles étaient une combinaison des deux. Il a souligné que l'un des principaux objectifs du programme de l'ITC sur le commerce pour le développement durable (T4SD) était de fournir des données qui permettraient aux utilisateurs de répondre à cette question. Le programme découle des enquêtes sur les avantages et les coûts des normes, qui ont été menées auprès des institutions d'appui au commerce, des producteurs et des exportateurs du monde en développement. Ces enquêtes ont révélé que l'un des défis majeurs était le manque d'accès aux renseignements sur les marchés et sur les ONT tels que les règlements et les normes. Le programme est exécuté en partenariat avec d'autres institutions des Nations Unies, des initiatives privées et des donateurs bilatéraux.

Le programme T4SD a pour but d'accroître la participation globale des producteurs et exportateurs des pays en développement en améliorant la transparence des normes sociales et environnementales facultatives, dont le fonctionnement est assuré par des organisations non gouvernementales (ONG) et des entreprises privées. Son principal résultat sera une base de données à laquelle décideurs, universitaires, institutions de développement, acheteurs et consommateurs pourront accéder sous la forme d'un outil Internet interactif. Cet outil vise à faciliter l'accès à des recherches spécifiques sur différents aspects des normes, leur organisation, leurs mécanismes de conformité et de vérification et leurs exigences en matière environnementale, sociale, de main d'œuvre et autres. S'agissant de l'impact, on attend du programme qu'il améliore la transparence vis à vis des normes sociales et environnementales facultatives et qu'il engendre des avantages économiques tangibles pour les producteurs et les exportateurs pratiquant le commerce durable.

Le programme pilote central se compose de deux piliers. Le premier pilier est une base de données exhaustive sur les normes des ONG, dotée d'un cadre robuste et flexible qui décompose ces normes au niveau de leurs éléments spécifiques. Les normes pilotes concernent des produits de base tels que le café et le cacao, ainsi que des produits forestiers. D'autres secteurs, tels que le coton et les fruits de mer, viendront s'y ajouter au delà de la phase pilote. Le second pilier est un compendium de travaux de recherche et d'études de cas portant sur les incidences ou l'application des normes «sur le terrain». La base de données permettrait donc à l'utilisateur d'obtenir dans une source unique les renseignements nécessaires. Par exemple, une personne effectuant des recherches sur le café certifié de l'Ouganda y trouverait les mécanismes de certification qui sont opérationnels

dans ce secteur dans le pays, ainsi que des références croisées à toutes les recherches pertinentes qui ont été menées sur le secteur dans le contexte de l'Ouganda.

M. Wozniak a aussi évoqué la pertinence des normes pour des questions connexes telles que les marchés publics. Ce facteur a récemment gagné en importance dans les pays européens, en particulier la Suisse et l'Allemagne, qui ont modifié la législation relative aux achats de produits en y ajoutant des normes de durabilité. L'ITC s'emploie, avec des partenaires extérieurs, à créer une application tierce – application frontale – qui répondra aux besoins des fonctionnaires chargés des marchés publics dans ces pays. Cet exemple illustre un aspect particulier et unique de la base de données, à savoir la création de différentes applications frontales – qu'il s'agisse des marchés publics ou de l'information du consommateur – pour différents groupes d'utilisateurs.

Le programme T4SD se concentre actuellement sur six organismes de normalisation pilotes et trois secteurs pilotes – café, cacao et produits forestiers. Il est prévu d'étendre la couverture sectorielle une fois que la structure aura été vérifiée. Le défi à long terme sera alors de diffuser l'outil sur le terrain.

(d) Sasha Courville, Directrice administrative, ISEAL Alliance

Renvoyant à la question qui constituait l'intitulé de la séance, Mme Courville a déclaré qu'il n'y avait pas de réponse noire ou blanche; cela dépendait plutôt de la manière dont les normes étaient appliquées. Elle a souligné à nouveau que les normes facultatives liées à la durabilité étaient un phénomène récent et que leur évolution était tout à fait particulière. Elle s'est concentrée, dans son exposé, sur un certain nombre de cadres de gouvernance émergents pour les normes de durabilité, qui illustraient à la fois le statu quo et la nécessité de progresser pour faire des normes un outil efficace de consommation et de production durables.

L'ISEAL est une alliance qui a pour vision de faire en sorte que les systèmes de normes facultatives jouent un rôle croissant dans la justice sociale et la durabilité économique. Elle définit des pratiques crédibles pour les normes sociales et environnementales et crée pour les organismes de normalisation un réseau d'apprentissage qui leur permet d'améliorer leurs résultats, de faire la preuve des meilleures pratiques et d'éviter de réinventer la roue. Elle vise à conférer aux dirigeants d'organismes gouvernementaux, d'entreprises et d'ONG les capacités nécessaires pour utiliser des systèmes de normes qui

les aident à atteindre leurs propres objectifs. L'ISEAL s'emploie à faciliter l'amélioration des systèmes de normes pour renforcer leurs incidences et promouvoir leur collaboration.

Les rangs de l'ISEAL grossissent très rapidement avec la multiplication des initiatives de normalisation. Les membres de plein droit se conforment au code de normalisation de l'Alliance et à d'autres lignes directrices reconnues au plan international. Les membres plus récents s'engagent à se mettre en pleine conformité dans un délai de trois ans. Les membres interviennent dans divers domaines et secteurs: droit du travail, commerce équitable, agriculture (y compris les biocarburants), foresterie, pêche, eau et technologies vertes axées sur la compensation carbone.

L'une des principales activités de l'ISEAL consiste à définir ce qu'est un système de normes crédible et durable. Un tel système exige des procédures crédibles de normalisation et de vérification. En 2004, l'ISEAL a élaboré le Code de bonnes pratiques pour l'élaboration des normes sociales et environnementales. Ce code est basé sur l'Annexe 3 de l'Accord OTC de l'OMC et sur le Guide 59 de l'ISO, relatif à la normalisation. Il est donc conforme aux disciplines de l'OMC en matière d'ouverture, de transparence, de participation et de régularité des procédures. Il importe également de disposer d'un système de vérification crédible pour faire en sorte que les allégations concernant la conformité puissent être étayées. Cela inclut les volets audit, certification, accréditation et labellisation. L'ISEAL élaborera à compter de 2010 un code de bonnes pratiques en matière de vérification.

L'ISEAL travaille actuellement sur un code de bonnes pratiques pour l'évaluation de l'impact des systèmes de normes. En vertu de ce code, tous les systèmes mondiaux de normalisation devront prouver qu'ils apportent une contribution constante sur les plans social, environnemental et économique.

Mme Courville a également souligné la nécessité d'améliorer l'accessibilité des normes, spécialement pour les petits producteurs des pays en développement. Il est crucial d'harmoniser les systèmes de normes dans les cas où ils se chevauchent ou font double emploi. L'intervenante a cité l'exemple des Exigences communes de l'ISEAL en matière de certification collective. Ce dispositif permet aux petits producteurs de réduire les coûts en faisant venir un inspecteur externe d'un organisme de certification, dont la tâche se borne à vérifier l'intégrité d'un système de contrôle



géré par le groupe de producteurs lui-même. Cela peut abaisser radicalement les coûts de certification. Plutôt que de devoir visiter chaque exploitation, l'inspecteur externe peut effectuer des visites chez un échantillon de producteurs pour s'assurer que le système interne fonctionne. Par le passé, la plupart des membres de l'ISEAL avaient leurs propres exigences quant au mode de fonctionnement de ces systèmes de certification collective. En 2008, ils se sont accordés sur des exigences communes. Ces exigences commenceront à être appliquées à compter de cette année au Pérou; cela permettra de voir comment on peut réduire davantage les coûts et comment on peut améliorer l'efficacité et l'efficacité des systèmes de normes.

Mme Courville a identifié les défis suivants. Premièrement, il faudrait promouvoir et mieux coordonner le renforcement durable des capacités, en faisant appel aux infrastructures, aux ressources et aux réseaux existants. De nouveaux modèles de gouvernance et de financement s'imposent pour assurer une durabilité à long terme. Ces modèles devraient être conçus pour s'adapter aux besoins de chaque pays. Deuxièmement, outre la formation propre à chaque norme, il faut donner aux producteurs une formation aux enjeux qui se posent avant la certification, par exemple les connaissances financières et le renforcement des groupements et organisations d'agriculteurs. Si ces éléments sont en place, on peut passer aux bonnes pratiques agricoles et à l'introduction de normes. Un certain nombre de projets pilotes visent déjà à appliquer cette formule dans le secteur du café au Honduras, au Pérou, en Tanzanie et au Viet Nam, dans le cadre du projet SCAN (Sustainable Commodity Assistance Network).

**(e) Adriana Mejia Cuartas, Directrice,
Coopération internationale (Europe),
Fédération nationale des caféiculteurs de
Colombie (FNC)**

Mme Mejia a commencé par rappeler qu'il y avait un manque généralisé d'information sur les normes facultatives et les systèmes de certification au niveau pratique, tant chez les consommateurs que chez les producteurs. Elle a souligné que la production caféière jouait un rôle crucial pour la Colombie. La mise en œuvre des normes constituait toutefois un immense défi, car environ 90 pour cent des caféiculteurs disposaient de moins de 3 hectares.

La Fédération nationale des caféiculteurs de Colombie (FNC) œuvre depuis plus de 80 ans au bien-être des caféiculteurs et au développement durable de la

caféiculture, et elle représente plus d'un demi-million de familles. Elle appuie la normalisation en tant que modèle d'affaires, dès lors que la normalisation génère de la valeur pour les caféiculteurs sous forme de pratiques améliorées, de revenus en hausse et de durabilité. Mme Mejia a identifié quatre facteurs primordiaux pour une certification réussie: la formation et l'éducation, la promotion de bonnes pratiques agricoles, la recherche développement conjuguée à la mise en œuvre de meilleures technologies, et un travail intensif avec les partenaires.

En Colombie, il existe divers labels et certifications, non pas parce que l'un ou l'autre est meilleur mais parce qu'un type de certification convient mieux à un groupe de producteurs qu'à un autre. Par exemple, le label Rainforest Alliance a une nette focalisation environnementale et concorde avec les intérêts de certaines régions. Le label Commerce équitable fait une plus large place aux intérêts des producteurs autochtones. Pour la production du café AAA, Nespresso a choisi deux localités stratégiques en Colombie parce qu'elles sont les seules à satisfaire aux exigences de qualité. Le programme UTZ Certified applique une approche plus large et a un impact considérable sur les petits, les moyens et les grands producteurs en mettant en œuvre les pratiques UTZ. Le Code commun de la communauté du café (4C) est un dispositif de vérification qui sert généralement de première étape vers la certification des normes.

Mme Mejia a signalé que la certification coûtait cher et que les producteurs dépendaient de donateurs et de partenaires stratégiques pour obtenir les certifications facultatives. D'une part, les nécessaires programmes de renforcement des capacités, tels que les outils d'apprentissage en ligne et les programmes de formation de formateurs, sont déjà mis en œuvre. D'autre part, il faut améliorer l'infrastructure des plantations (énergie, adaptation liée au changement climatique, protection des ressources en eau et foresterie) pour permettre aux producteurs de satisfaire aux exigences de la certification.

Mme Mejia a énuméré cinq avantages découlant de la certification. Premièrement, des schémas de production durables sont encouragés. Deuxièmement, de meilleures conditions de travail sont garanties dans le secteur du café et d'autres secteurs en raison d'une conscience accrue et généralisée des principes du travail décent. Troisièmement, les producteurs qui appliquent de bonnes pratiques et améliorent la qualité de leur production obtiennent un meilleur accès – et un accès

garanti – aux marchés. Quatrièmement, les niveaux de revenu augmentent car le café est de meilleure qualité. Cinquièmement, davantage de personnes ont le goût des affaires, et la certification mène à une meilleure gestion des exploitations. L'intervenante a toutefois signalé que la certification devrait être un moyen et non l'objectif final et qu'il faudrait ensuite mettre en place un système d'amélioration permanente.

Mme Mejia a conclu en soulignant que les producteurs devaient forger des alliances plus solides avec les pouvoirs publics et les ONG pour faciliter les certifications et pour promouvoir leurs intérêts au niveau politique. La flexibilité est nécessaire pour amener progressivement les producteurs à des degrés de durabilité plus élevés. Un autre défi immense consiste à sensibiliser davantage les consommateurs des pays développés comme des pays en développement au café de bonne qualité, à ses labels et à la chaîne de production caféière.

2. Questions et observations de l'assistance

Plusieurs questions ont porté sur le problème de la confusion entre les normes, l'avenir des systèmes de normes, l'économie politique des normes, leur application pratique et leurs effets négatifs potentiels en tant qu'obstacles au commerce et à l'innovation. Une autre série d'observations et de questions concerne la différenciation entre les normes publiques et les normes privées, ainsi que la nécessité de règles mondiales plus spécifiques en matière de mise en œuvre et d'un cadre international pour les normes.

Un intervenant a souligné que le système de l'OMC offrait différentes options permettant à un pays de réagir face aux règlements qui étaient imposés par un autre pays et qui créaient des problèmes d'accès aux marchés, depuis les consultations bilatérales et les discussions au Comité OTC jusqu'à l'ouverture d'une procédure de règlement des différends. En revanche, les options dont disposent les pouvoirs publics sont beaucoup moins claires lorsqu'une entreprise adopte une norme privée et exige qu'on s'y conforme.

Un autre intervenant a fait observer que de nombreuses normes étaient publiques à l'origine, avant de devenir des normes privées; c'était le cas, par exemple, des normes découlant des accords environnementaux multilatéraux (AEM) et des règles de l'Organisation internationale du travail (OIT). Cela pouvait poser problème si ces normes étaient transformées ou détournées au gré de choix disparates, car des acteurs privés pourraient les utiliser

d'une manière opportuniste. Le délégué a fait valoir que, si le statut et l'importance juridiques des organismes internationaux de normalisation étaient renforcés, les activités visant à harmoniser les systèmes de normes facultatives deviendraient moins importantes.

Un participant a souligné qu'il était important de renforcer la sensibilisation aux normes chez les consommateurs des pays en développement, car cela ouvrirait tout un nouveau marché. Les consommateurs devraient mieux se renseigner et participer au processus de normalisation. Au Brésil, par exemple, certaines normes du secteur biologique ne connaissent pas le succès parce que les consommateurs ne croient pas en la validité du processus de normalisation et considèrent ces normes principalement comme un outil de commercialisation. Récemment, une nouvelle norme visant les produits biologiques a été mise en œuvre avec davantage de succès car elle est le fruit d'un effort coordonné entre le secteur privé et le secteur public.

Une exportatrice kényane de produits agricoles et de fleurs a critiqué le chevauchement fréquent entre les normes privées et les normes des ONG, qui est source d'inefficience. Plus problématique encore est le fait que, pour des normes similaires, il existe différents systèmes de mise en conformité et de vérification. Même si les producteurs reçoivent une formation leur permettant de se conformer à ces exigences, celles-ci sont extrêmement contraignantes. L'intervenante a préconisé la rationalisation des dispositifs de mise en conformité, qui réduirait sensiblement les coûts.

Mme Mejia et Mme Courville ont plaidé en faveur de l'existence de normes différentes, pourvu que ces normes aient des objectifs différents. Mais elles sont convenues qu'il fallait harmoniser les systèmes de certification et de vérification dans une optique d'abaissement des coûts et de renforcement des incidences.

Mme Mejia a souligné que la confiance des consommateurs des pays en développement à l'égard des labels était importante. Elle a fait valoir que les consommateurs des pays en développement étaient surtout intéressés par les prix abordables et que les produits certifiés ne présentaient pas une grande valeur additionnelle à leurs yeux. Elle a toutefois reconnu que cette situation était en train de changer et que le Brésil était devenu l'un des plus grands marchés pour le café car il disposait d'une stratégie spécifique destinée à promouvoir la consommation intérieure.



M. Wozniak a de nouveau souligné la nécessité d'accroître la transparence des normes pour mieux comprendre leurs incidences. Le programme T4SD de l'ITC tente d'identifier les chevauchements et les manques, ce qui pourrait contribuer à la rationalisation et fournir des bases de décision. L'intervenant a toutefois signalé que, étant un produit de l'ONU, le programme T4SD était neutre et ne pouvait jouer le rôle d'une chambre de compensation mondiale. Le programme tente de diffuser les mesures à prendre pour obtenir la certification, et il comportera des modules d'apprentissage en ligne. Il facilitera aussi les recherches futures en fournissant un corpus de connaissances constamment actualisé au sujet des travaux universitaires et études de cas qui ont été publiés sur diverses facettes des normes de durabilité et sur l'incidence de ces normes dans le domaine économique, environnemental, social et du travail.

M. Swinnen a souligné que la confusion entourant les normes était particulièrement problématique pour les exportateurs. Il a mentionné une étude de cas sur les petits exploitants de Madagascar qui produisent des légumes et les exportent vers l'Union européenne (UE). L'exportation est organisée par une seule entreprise malgache. Cela signifie que les agriculteurs ne savent pas à l'avance vers quel pays de l'UE leurs produits seront expédiés, mais tous les pays ont des normes différentes. Les producteurs étudient par conséquent toutes les normes pertinentes et appliquent la plus rigoureuse pour l'ensemble de leur production, même si cela dépasse souvent les exigences. La norme GLOBALGAP, de plus en plus utilisée par les détaillants, tente de résoudre ce problème du côté de la demande.

S'agissant de l'application des normes, l'intervenant a souligné le rôle des entreprises privées. Souvent, ces entreprises donnent aux producteurs une formation aux règlements qu'ils doivent respecter, leur fournissent des intrants tels que les pesticides et leur enseignent des techniques de gestion et de production; à terme, cela augmente la productivité globale.

M. Swinnen a réagi à la question concernant l'économie politique des normes en préconisant des modèles commerciaux plus évolués et plus complets. Ces modèles sont nécessaires, car la manière dont les normes sont élaborées et mises en œuvre influe sur leur efficacité et leurs effets de bien être et détermine si elles entravent ou non l'innovation.

Pour ce qui est des normes publiques par opposition aux normes privées, l'intervenant a fait valoir que, même si l'intervention de l'État devrait avoir pour objectif de

garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires, il devrait subsister une marge de manœuvre suffisante pour permettre au secteur privé de créer des marchés de créneau si la demande existe. Toutefois, si toutes les entreprises ou le marché tout entier sont touchés par certaines initiatives, la distinction entre les normes publiques et les normes privées devient floue et problématique. Étant donné que certaines normes privées sont même appliquées au moyen de dispositifs opérationnels publics, cela les rend potentiellement contestables en vertu des règles de l'OMC.

Mme Courville a répondu à la question concernant l'avenir des normes et a prédit que le paysage des normes changerait de façon radicale. Les organismes de normalisation devront repenser leurs modèles de fonctionnement élaborés dans les années 1990 en établissant des liens entre des questions très spécifiques, entre des secteurs spécifiques, de même qu'entre les producteurs et les consommateurs. Des modèles de fonctionnement et de gouvernance nouveaux et participatifs doivent être élaborés pour garantir leur autosuffisance. Le cadre évolutif dans le domaine des biocarburants en est un bon exemple.

S'agissant de la question de savoir si les normes bridaient ou non l'innovation, l'intervenante a déclaré que cela dépendait de la manière dont elles étaient structurées. Elle a souligné que la meilleure pratique consistait à adopter des systèmes fondés sur les résultats et les incidences, qui encouragent l'innovation. Par ailleurs, elle a mis en garde contre les normes du genre «soupe populaire» telles que l'ISO 26000, car elles visent un objectif différent de celui des normes de durabilité.

L'intervenante a évoqué ce que devrait être le rôle légitime des pouvoirs publics dans les systèmes mondiaux de normes facultatives. Elle a indiqué que tous les systèmes de normes sociales et environnementales crédibles visaient des objectifs de justice sociale et de protection de l'environnement, donc des objectifs de durabilité. Par conséquent, loin de contrecarrer les règles de l'OIT ou des AEM, les normes facultatives fournissent plutôt des mécanismes d'application concrets, auxquels recourent même les pouvoirs publics. Par exemple, le gouvernement du Guatemala exige la certification par le Conseil de gestion des forêts avant d'accorder des concessions forestières dans la réserve de biosphère maya.

3. Conclusions et voie à suivre

La séance a montré qu'il était nécessaire de mener un débat plus différencié sur les normes publiques et les normes privées et sur les moyens permettant d'en accroître la complémentarité. La question de savoir si les normes sont un mode de protection légitime, une forme de protectionnisme subtil ou une possibilité de développement dépend de leur nature, de leur organisation, de leurs spécifications, de leur application et de leurs procédures de certification. Les principaux défis qui ont été identifiés à cet égard sont au nombre de six.

“Il était nécessaire de mener un débat plus différencié sur les normes publiques et les normes privées et sur les moyens permettant d'en accroître la complémentarité”

Premièrement, les systèmes de normes doivent devenir plus transparents pour permettre tant aux producteurs qu'aux consommateurs de les utiliser de plus en plus comme des instruments favorisant le commerce durable. Dans cette optique, il faudra réaliser d'autres études empiriques illustrant les coûts et avantages des normes.

Deuxièmement, la modélisation des normes doit être améliorée. Cela est crucial pour évaluer d'une manière plus précise leur efficacité et leurs effets de bien être et pour fournir une meilleure base aux décideurs.

Troisièmement, les normes ont besoin d'être crédibles pour être acceptées par les consommateurs et les producteurs. Cela nécessite des repères clairs, un code de normalisation et des systèmes de vérification fiables. De plus, il faudrait harmoniser et rationaliser les systèmes de normes dans une optique d'abaissement des coûts et de renforcement des incidences.

Quatrièmement, il faudrait clarifier le rôle de l'OMC dans le processus de normalisation et l'application des normes. Cela est important pour le débat sur la question de savoir si les normes privées peuvent s'intégrer au mandat de l'OMC et, dans l'affirmative, sous quelle forme.

Cinquièmement, il faut poursuivre le débat sur la contribution que les normes facultatives de durabilité peuvent apporter à une véritable gouvernance durable. Il faudrait redéfinir le rôle des organisations internationales et régionales, des institutions nationales ainsi que de l'entreprise privée et des acteurs de la société civile dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'application des normes, afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacité de ces dernières.

Enfin, il faudrait intensifier les efforts de sensibilisation aux normes auprès des consommateurs des pays développés comme des pays en développement. Cela revêt une importance particulière pour les pays en développement, où l'introduction des normes facultatives pourrait entraîner l'émergence d'un tout nouveau marché intérieur.



JJ. Le réseautage mondial comme moyen de renforcer les capacités des États Membres dans le cadre du mécanisme de règlement des différends¹

Mardi 29 septembre 2009 – 9h00-11h00

Modérateur

M. Michael Strange² – Professeur adjoint, Centre for Democratic Network Governance, Department of Society & Globalisation, Université de Roskilde

Intervenants

M. Gregory Shaffer – Professeur, Faculté de droit de l'Université du Minnesota

M. Brendan McGivern – Associé directeur du bureau de Genève de White & Case LLP

S.E. M. Virachai Plasai – Ambassadeur de la Thaïlande aux Pays Bas, ancien Directeur du Département des affaires économiques internationales du Ministère des affaires étrangères de la Thaïlande

M. Johannes Bernabe – Associé principal, Centre international pour le commerce et le développement durable

Débat organisé par

Centre for Democratic Network Governance, Université de Roskilde, et Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD)

Rapport rédigé par

M. Michael Strange – Professeur adjoint, Centre for Democratic Network Governance, Department of Society & Globalisation, Université de Roskilde



Résumé

Même si le mécanisme de règlement des différends de l'OMC a un caractère intergouvernemental puisque seuls les États Membres peuvent engager une procédure et y être représentés, le système ne pourrait fonctionner sans la participation d'un réseau plus large de parties prenantes. Entreprises privées, conseillers juridiques et organisations non gouvernementales, tous apportent une aide précieuse aux États Membres qui espèrent surmonter leurs désaccords grâce à ce mécanisme. Les Membres les plus actifs dans le cadre du mécanisme de règlement des différends ont établi des relations approfondies et fructueuses avec des acteurs non étatiques qui les ont aidés à identifier les litiges potentiels, qui apportent des éléments pertinents pour les communications et qui soutiennent le processus complexe de surveillance de la conformité avec les constatations des groupes spéciaux.

Bien qu'il soit important de ne pas surestimer le rôle des acteurs non étatiques, il faut reconnaître la place qu'occupe ce large réseau de parties prenantes, qui aide à mieux comprendre comment le mécanisme peut être utilisé au mieux. Ce point est particulièrement important pour répondre à la critique souvent formulée selon laquelle les pays en développement Membres restent sous représentés dans le mécanisme de règlement des différends de l'OMC. C'est pourquoi, dans une optique de développement, la séance visait à examiner: a) le rôle joué jusqu'ici par les acteurs non étatiques dans les différends de l'OMC; b) la question de savoir si ces acteurs représentent une menace pour le système en limitant le caractère intergouvernemental et c) comment ces acteurs sont utilisés et pourraient être utilisés davantage pour aider les États membres à renforcer leurs capacités en vue de la participation au processus.

1. Exposés des experts

(a) Gregory Shaffer, Professeur, titulaire de la chaire Melvin C. Steen à la Faculté de droit de l'Université du Minnesota

Le premier exposé a été fait par M. Shaffer, dont les travaux sur les capacités juridiques des États Membres dans le contexte des différends à l'OMC dominent les débats universitaires en la matière; il a publié des études empiriques hautement appréciées sur les États Unis, les CE ainsi que des pays en développement dont le Brésil.

Selon M. Shaffer, la question de savoir si les États Membres sont en mesure de participer au système de règlement des différends de l'OMC est importante pour quatre raisons: 1) de nombreux plaignants ont eu largement gain de cause, et il est avéré que par la suite l'exportation des marchandises en question vers le pays cible s'est accrue; 2) contester les obstacles au commerce peut améliorer les termes de l'échange d'un pays; 3) au fil du temps, la manière dont les affaires sont argumentées peut façonner le droit de l'OMC; et 4) le marchandage politique sur les mesures commerciales se fait à l'ombre du droit de l'OMC. Le niveau de participation au système varie toutefois considérablement parmi les Membres de l'Organisation. M. Shaffer a évoqué trois explications possibles à cet égard.

Premièrement, il y a une forte corrélation entre la structure des échanges et le nombre d'affaires soumises au mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Cette explication porte à croire que le système n'est pas déséquilibré. Toutefois, M. Shaffer a fait observer que, en deçà d'un certain niveau d'échanges, la participation au système de règlement des différends tombe à zéro, ce qui est le cas pour un grand nombre de Membres. Selon lui, «on peut dire que la variation de la participation ne témoigne pas seulement d'une différence de degré mais d'une différence de nature – à un certain stade, les Membres sont simplement en dehors du système juridique».

Deuxièmement, M. Shaffer a mentionné les travaux de recherche de M. Chad Bown, qui donnent à penser que la taille du marché est une variable expliquant la variation de la participation. Les Membres qui disposent d'un marché plus vaste ont tendance à engager une procédure lorsqu'un obstacle au commerce affecte plusieurs Membres, ce qui, selon M. Bown, reflète le fait que la taille du marché renforce les pouvoirs de rétorsion d'un Membre dans le cadre du règlement des différends.

Lorsqu'un différend s'achève par un règlement négocié, ce sont les Membres dotés des marchés les plus vastes qui sont le mieux placés pour faire en sorte que ce règlement concorde avec leurs intérêts commerciaux.

Troisièmement, M. Shaffer estime qu'il y a une nette corrélation entre les capacités juridiques d'un Membre et sa participation au système. Il a étoffé cette explication en décrivant les principaux défis que le recours au système de règlement des différends de l'OMC pose pour les pays en développement. Ces défis comprennent: 1) les compétences juridiques et techniques; 2) les ressources financières; 3) les différences de pouvoir et d'influence et 4) les capacités gouvernementales.

Capacités juridiques et techniques: De nombreux Membres de l'OMC ne disposent pas des capacités juridiques nécessaires pour engager une procédure. Faute de participation au système, peu de juristes stagiaires demandent à recevoir une formation au droit de l'OMC (demande de formation «du bas vers le haut»). Cela contraste fortement avec la situation des États Unis, en particulier, où le droit commercial international est enseigné dans de nombreux cours. À mesure que le droit de l'OMC devient plus complexe – plus de 30 000 pages de jurisprudence – la disparité entre la connaissance de ce droit et les exigences du système de règlement des différends de l'OMC ne fera qu'aggraver ce problème.

Ressources financières: La participation au système est perçue comme coûteuse. L'existence du Centre consultatif sur la législation de l'OMC permet aux pays en développement d'avoir accès à des services juridiques à tarif réduit. Cependant, il faut encore mettre les coûts en balance avec le risque de perdre la cause ou le risque de non mise en conformité avec la décision. Plusieurs ministères – dont celui des finances – interviennent dans la décision d'engager ou non une procédure, et il faut les convaincre que les avantages potentiels valent les coûts potentiels.

Différences de pouvoir: Les ministères qui décident d'engager une procédure ne prennent pas leur décision isolément des autres réalités politiques. Pour illustrer cela, M. Shaffer a évoqué la première procédure engagée par un pays moins avancé, le Bangladesh, qui avait déposé une plainte contre l'Inde. Il a déclaré que le principal obstacle à l'ouverture de cette procédure avait été le processus interministériel, un test pour savoir si le gouvernement oserait déposer une plainte contre l'Inde, pays beaucoup plus grand.





Capacités gouvernementales: Le droit de l'OMC diffère des autres domaines du droit international public et crée des défis d'un genre particulier pour les institutions gouvernementales. Il exige de nouveaux types de rapports entre les acteurs. Par exemple, il doit y avoir une coopération suivie entre les autorités nationales et la mission à Genève. Cela exige une cellule de base ayant certaines compétences au regard du droit de l'OMC. Les pays en développement qui ont été actifs dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC – dont le Brésil et la Thaïlande – ont constitué dans cette optique des cellules juridiques spécialisées. En outre, il faut un mécanisme de coordination pour faire en sorte que toutes les instances gouvernementales puissent coordonner leur action, au lieu de permettre à une instance de compromettre une affaire en raison de pressions internationales concernant sa sphère d'intervention particulière. Dans bien des cas, le soutien des autorités nationales à la mission à Genève est insuffisant. Ce facteur compte particulièrement lorsque le règlement d'un différend exige le respect d'échéances strictes. Dans le cas du Brésil, une mission genevoise bien équipée, recevant un bon appui des autorités nationales, tire profit de la collaboration du secteur privé et d'avocats privés possédant les compétences nécessaires. Ces «partenariats public privé», comme les appelle M. Shaffer, signifient que des acteurs ayant une expérience de première main d'un obstacle au commerce et des faits pertinents sont en mesure de communiquer cette information au gouvernement, de sorte que les plaintes puissent être identifiées et élaborées. Outre le secteur privé, la société civile a parfois joué un rôle similaire, par exemple lorsque des ONG nationales et étrangères du secteur de l'environnement ont aidé le Brésil à élaborer sa défense vis à vis des CE dans une affaire relative à l'importation de pneumatiques rechapés.

“ L'objectif ultime et la plus grande réussite du système de l'OMC consistent avant tout à ... dissuader les pays d'imposer des obstacles protectionnistes ”

M. Shaffer a conclu en disant ce qui suit: «L'objectif ultime et la plus grande réussite du système de l'OMC consistent avant tout à ... dissuader les pays d'imposer des obstacles protectionnistes». Il a fait état d'un projet entrepris pour le compte du Centre international pour le commerce et le développement durable, qui vise à examiner les options qui s'offrent aux pays en

développement pour renforcer leurs capacités juridiques en rapport avec le système de règlement des différends de l'OMC. Les conclusions de ce projet seront publiées en 2010 par Cambridge University Press.

(b) Brendan McGivern, Associé directeur au bureau genevois du Cabinet White & Case

Le deuxième exposé a été fait par M. McGivern, qui a une vaste expérience en tant que conseiller juridique privé contribuant à renforcer les capacités juridiques des États Membres dans le cadre du mécanisme de règlement des différends.

M. McGivern a structuré son propos en trois volets: 1) le rôle évolutif des conseillers juridiques privés dans le règlement des différends à l'OMC; 2) les questions systémiques découlant du recours aux conseillers juridiques privés, y compris les conflits d'intérêts et l'obligation de confidentialité et 3) les stratégies auxquelles les pays en développement peuvent recourir lorsqu'ils font appel à des conseillers juridiques privés dans le cadre des différends de l'OMC.

Le rôle évolutif des conseillers juridiques privés dans le règlement des différends de l'OMC: En tant que conseillers des gouvernements dans le cadre des différends du GATT et de l'OMC, les conseillers juridiques privés sont actifs depuis longtemps dans le système. Cela s'explique, en partie, par le rôle que les entreprises privées jouent depuis toujours dans les différends commerciaux, où elles doivent être représentées par des avocats privés. M. McGivern a expliqué qu'en vertu du concept général de protection diplomatique inscrit dans le droit international, c'est une pratique normale pour un État nation d'accorder une protection diplomatique à ses entreprises, que celles-ci agissent à titre de plaignants ou de défendeurs. Pour illustrer cela, il a mentionné l'affaire officiellement intitulée CE – *Mesures affectant le commerce des grands aéronefs civils* mais couramment dénommée affaire «Boeing – Airbus». En échange d'une protection diplomatique, les gouvernements attendent des entreprises privées qu'elles apportent une aide pour la préparation et la défense des dossiers. Cela demande un important volume de travail de la part des conseillers juridiques privés.

Cependant, c'est seulement depuis l'affaire CE – Bananes que les conseillers juridiques privés ont directement accès aux procédures. Au départ, les États Unis étaient opposés à la demande faite par Sainte Lucie d'avoir son avocat privé dans la salle, arguant, et

M. McGivern les a cités, que «si les avocats privés étaient autorisés à participer aux travaux des groupes spéciaux et aux audiences de l'Organe d'appel, un certain nombre de questions concernant l'éthique des avocats, les conflits d'intérêts, la représentation de multiples gouvernements et la confidentialité devraient être résolues». M. McGivern a ensuite rappelé la décision de l'Organe d'appel, qui relatait la longue histoire de la participation directe des conseillers juridiques privés au règlement des différends dans le cadre du GATT et de l'OMC et, plus encore, présentait la participation des conseillers juridiques privés dans les procédures comme un moyen d'aider les pays en développement à mieux utiliser le mécanisme. Mentionnant l'observation que M. Shaffer avait formulée précédemment, à savoir que de nombreux États Membres ne participaient pas du tout au système, il a fait valoir que les conseillers juridiques privés constituaient pour ces Membres un moyen de surmonter leur manque d'expérience dans le règlement des différends à l'OMC.

L'une des préoccupations concernant le recours aux conseillers juridiques privés était que les personnes ayant une formation de juriste n'avaient pas une compréhension suffisante du contexte politique, au point qu'elles privilégiaient une approche de «victoire à tout prix» ou de «terre brûlée» et ne laissaient aucune place à la diplomatie. Toutefois, selon M. McGivern, cette crainte n'est pas fondée car, même au stade des consultations, le règlement des différends à l'OMC constitue, dans la pratique, un processus judiciaire plutôt que diplomatique. De plus, a-t-il ajouté, la plupart des juristes de l'OMC sont tout à fait sensibles au contexte politique.

Questions systémiques: Le code de conduite de l'OMC – qui couvre les conflits d'intérêts et inclut une obligation de confidentialité – ne s'applique pas aux conseillers juridiques privés. M. McGivern a toutefois fait valoir que ce n'était pas un problème dans la pratique, car ces conseillers sont déjà liés par les règles de leur propre barreau, qui sont généralement bien plus strictes que le code de conduite de l'OMC. Par conséquent, les conseillers juridiques privés ne posent pas de problèmes notables, qu'il s'agisse des conflits d'intérêts ou de la nécessité de la confidentialité.

Stratégies pour les pays en développement qui ont recours aux conseillers juridiques privés dans le cadre du règlement des différends à l'OMC: Comme l'a souligné M. McGivern, le rôle des conseillers juridiques privés dans le système dépend en définitive des États Membres puisqu'il est ramené à une question de contrôle gouvernemental. Se fondant sur sa propre expérience, il

a dit que, souvent, les avis des juristes étaient modérés par les acteurs gouvernementaux qui adoptaient une approche plus large allant au delà de la victoire dans une affaire particulière. Dans certains cas, pour que les frais juridiques soient réduits au minimum, il est possible que la première version d'une communication soit établie par le gouvernement, et c'est seulement par la suite qu'elle est transmise, pour observations, au conseiller juridique privé. S'agissant du contrôle gouvernemental, M. McGivern a dit ce qui suit: «C'est un travail effectué en collaboration avec le gouvernement concerné; c'est réellement un travail d'équipe à toutes les étapes.»

“ Les pays en développement peuvent renforcer leurs capacités juridiques en s'associant à un Membre plus important de l'OMC dans le cadre d'un différend ”

Outre le fait de pouvoir demander l'aide du Centre consultatif sur la législation de l'OMC, les pays en développement peuvent renforcer leurs capacités juridiques en s'associant à un Membre plus important de l'OMC dans le cadre d'un différend. Les Membres comme les États Unis et les CE tiennent particulièrement à associer à un différend toute partie qui souscrit à leur position. Ces liens peuvent aider les pays en développement, car ces derniers peuvent ainsi tirer profit des ressources juridiques de Membres plus importants.

(c) Virachai Plasai, Ambassadeur de la Thaïlande à La Haye

Le troisième exposé a été fait par M. l'Ambassadeur Plasai, ancien Directeur général du Département des affaires économiques internationales du Ministère des affaires étrangères de la Thaïlande, bien placé pour parler des moyens qui permettent d'accroître la participation des pays en développement Membres par le jeu des liens avec des acteurs non étatiques.

Indiquant que la Thaïlande avait participé à une poignée de différends dans le cadre de l'OMC, M. l'Ambassadeur Plasai a expliqué que, selon la Thaïlande, le système était valable même s'il exigeait que les Membres disposent en permanence de ressources juridiques énormes pour pouvoir l'utiliser efficacement. Dans ce sens, il est plus que probable que les pays en développement soient défavorisés. S'agissant du rôle des acteurs non étatiques, la société civile thaïlandaise semble se concentrer sur les négociations de l'OMC plutôt que



sur le processus de règlement des différends. La participation de la Thaïlande au système est davantage le fait des parties prenantes du secteur privé qui, en raison de leurs intérêts commerciaux, sont des «acteurs naturels» du règlement des différends à l'OMC.

Selon M. l'Ambassadeur Plasai, le rôle des acteurs non étatiques est potentiellement utile et constructif et peut même compléter et renforcer le rôle des acteurs gouvernementaux. Pour les différends dans le cadre de l'OMC, la Thaïlande a externalisé les services de conseil juridique en les confiant à des experts juridiques indépendants. En effet, le pays ne peut se permettre de mobiliser ses juristes du secteur public pour qu'ils travaillent à plein temps sur des différends relevant de l'OMC, compte tenu de leurs autres attributions courantes. De plus, ces juristes ont une formation de généralistes, alors qu'il faut des juristes spécialisés pour s'occuper des différends commerciaux dans le cadre de l'OMC, qui sont complexes. Lorsque la Thaïlande est associée à un différend, les conseillers juridiques privés travaillent à partir des orientations et des avis donnés par les juristes du gouvernement.

La Thaïlande est membre fondateur du Centre consultatif sur la législation de l'OMC et a recouru à ses services pour la première fois dans l'affaire CE – *Subventions à l'exportation de sucre*. Les juristes du Centre apprécient souvent que les Membres ne veulent pas gagner à tout prix mais qu'ils veulent peut-être laisser de la place pour la diplomatie. M. l'Ambassadeur Plasai a fait observer que le Centre fonctionnait extrêmement bien en tant qu'organisation internationale jouant le rôle d'un cabinet juridique et qu'il pouvait aider davantage les Membres en créant pour les juristes gouvernementaux davantage d'occasions d'être associés au processus de règlement des différends à l'OMC et d'acquérir de l'expérience par l'apprentissage sur le tas», notamment en ce qui concerne les questions de procédure liées au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

(d) Johannes Bernabe, Associé principal au Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD)

Le dernier exposé a été fait par M. Bernabe, qui s'est exprimé à titre de spécialiste d'ONG effectuant du réseautage avec d'autres parties prenantes pour renforcer la capacité des pays en développement Membres à mieux utiliser le système de règlement des différends de l'OMC.

M. Bernabe a d'abord énuméré trois axes sur lesquels l'ICTSD intervient pour renforcer la capacité des Membres de l'OMC, en particulier des pays en développement, à participer au mécanisme de règlement des différends: 1) le dialogue dans les différentes capitales et à Genève; 2) les documents de recherche et documents de discussion et 3) les éditions hebdomadaires et mensuelles de *Passerelles*. L'ICTSD s'emploie principalement à diffuser l'information relative aux évolutions fondamentales du droit de l'OMC et aux incidences ou options qui, autrement, ne sont pas souvent débattues.

M. Bernabe a expliqué que, pour produire et diffuser cette information, l'ICTSD doit collaborer avec les «parties prenantes dans les capitales, les représentants de différentes missions ici [à Genève], le secteur privé, les ONG et les universitaires, pour tenter d'identifier les problèmes». Une stratégie concrète s'est avérée fructueuse; elle consiste à établir des partenariats avec des institutions locales qui peuvent ensuite aider leurs gouvernements à évaluer les différends potentiels. Deux exemples concernant l'Indonésie et les Philippines ont été évoqués; dans l'un et l'autre cas, la collaboration de l'ICTSD avec des institutions locales a mené à la création de nouveaux cours sur le droit de l'OMC.

L'ICTSD a aussi utilisé ses dialogues comme un moyen de réunir les acteurs de différents organismes gouvernementaux et de discuter des moyens permettant d'améliorer leur coordination dans le contexte des différends à l'OMC. Contrairement au Centre consultatif ou aux cabinets juridiques, l'ICTSD est dans une position exceptionnelle pour analyser les incidences des décisions concernant les différends et pour communiquer les résultats de ses recherches aux autorités nationales grâce aux dialogues. Il utilise aussi ses dialogues comme un instrument de publicité pour le Centre consultatif, qui n'est pas tellement connu dans les capitales.

Selon M. Bernabe, le plus grand obstacle pour les pays en développement qui envisagent de recourir au mécanisme de règlement des différends de l'OMC n'est pas le coût – puisqu'ils bénéficient de services juridiques à tarif réduit du Centre consultatif et de certains cabinets juridiques – mais plutôt la crainte d'une rétorsion de la part d'États Membres plus puissants. Il s'agit dans bien des cas d'une question de perception, mais il y a aussi des cas de menaces réelles qui visent à dissuader ces pays de s'associer à des différends.

2. Conclusions et voie à suivre

Globalement, il a été conclu que les participants au règlement des différends de l'OMC jouaient un rôle très important car la manière dont le droit de l'OMC est mis en oeuvre façonne ce que le droit de l'OMC signifie dans la pratique. Il a été fait mention des ONG, mais une grande partie du débat était consacrée au rôle des conseillers privés et, dans une moindre mesure, des entreprises privées, en tant qu'acteurs centraux aidant les états Membres à plaider leur cause. La relation entre les états Membres et ces acteurs non étatiques fonctionne comme un partenariat fructueux, mais les intervenants ont tenu à souligner que les états Membres demeuraient les principaux acteurs du mécanisme.

Notes finales

1 L'auteur aimerait remercier les experts pour leurs exposés, ainsi que le Conseil danois de la recherche en sciences sociales et l'ICTSD pour le financement. La séance est le fruit d'un projet plus vaste du Conseil de la recherche en sciences sociales intitulé "Complex decision making at the global level: the WTO's Dispute Settlement Body as a transnational governance network". Pour de plus amples renseignements, consulter le site <http://akira.ruc.dk/~mstran/>.

2 Adresse électronique: mstran@ruc.dk. Adresse postale: Department of Society & Globalisation, Building 25, Roskilde University, Universitetsvej 1, DK 4000 Roskilde, Denmark.



KK. Comprendre les disciplines de l'OMC régissant le soutien interne à l'agriculture

Mardi 29 septembre 2009 – 9h00-11h00

Modérateur

M. David Orden — Professeur, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) et Virginia Tech

Intervenants

S.E. M. David Walker — Ambassadeur, Représentant permanent de la Nouvelle Zélande auprès de l'OMC et Président de la Session extraordinaire du Comité de l'agriculture

M. Tim Josling — Professeur, Université de Stanford

M. Munisamy Gopinath — Professeur, Université de l'État d'Orégon

Mme Valeria Csukasi — Premier Secrétaire, Mission permanente de l'Uruguay et Présidente du Comité de l'agriculture

Débat organisé par

Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI)

Rapport rédigé par

Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI)



Résumé

La formulation de nouvelles règles applicables au soutien interne à l'agriculture en vue de réduire les distorsions du marché international reste l'un des principaux défis à relever pour le système commercial multilatéral. Les règles de l'OMC relatives au soutien interne sont essentielles, mais elles ne sont pas bien comprises dans ce contexte difficile. Cette séance a réuni des chercheurs et des spécialistes des politiques publiques afin d'examiner les règles existantes et proposées, ainsi que d'autres options pour

renforcer le système fondé sur des règles qui régit le soutien agricole mondial. Deux des experts ont fondé leur analyse sur un projet de recherche de l'IFPRI qui a permis d'évaluer les incidences des règles sur les politiques de divers pays développés et pays en développement dont l'UE, les États Unis, le Japon, la Norvège, le Brésil, la Chine, l'Inde et les Philippines¹. Des projections allant jusqu'au milieu des années 2010 ont servi de base pour évaluer les effets potentiels d'un nouvel accord.

Questions globales

La séance était axée sur quatre questions primordiales:

1. L'Accord sur l'agriculture de l'OMC a-t-il réussi à rendre plus transparentes les politiques en matière de soutien interne?
2. Les règles de l'OMC ont-elles incité les pays à modifier leurs politiques intérieures de façon à réduire leurs effets économiques qui sont à l'origine de distorsions?
3. Si de nouvelles règles sont établies à la suite des négociations en cours dans le cadre du Programme de Doha, ces règles se traduiront-elles par un ensemble de mesures plus efficace incitant à réduire les distorsions de la production et des échanges?
4. Quelles améliorations pourraient être apportées, même au-delà des négociations de Doha, à la manière dont le soutien interne est notifié à l'OMC?

Les contraintes visant le soutien interne sont un élément essentiel des disciplines relatives à l'agriculture, tout comme l'amélioration de l'accès aux marchés et la concurrence à l'exportation. La conclusion tirée du débat est que la transparence s'est améliorée avec la constitution d'une base de données comprenant les notifications cohérente et reflétant l'évolution des politiques intérieures. Les changements de politique se sont principalement traduits par une baisse de la MGS (mesure globale du soutien) notifiée, bien que l'on relève certaines exceptions. La cause des réformes de politique, ou de l'absence de réforme, varie entre les pays.

La partie de la MGS qui présente des ambiguïtés analytiques est le soutien des prix du marché (SPM), mesuré pour les produits pertinents comme représentant l'écart entre un prix administré et un prix de référence fixe, multiplié par la quantité admissible. Cette mesure, en particulier, recoupe les engagements concernant l'accès aux marchés, et les intervenants ont estimé qu'elle constituait un indicateur imparfait des changements de politique. L'aboutissement des négociations de Doha aurait pour conséquence de renforcer les engagements relatifs au soutien interne. Les nouveaux engagements élimineraient en grande partie la flexibilité dont les pays bénéficient actuellement pour changer de catégorie de soutien, mais ils ne lèveraient pas l'ambiguïté entourant le soutien des prix du marché.

La surveillance et les disciplines concernant le soutien interne pourraient être améliorées par les moyens suivants: présenter des notifications plus tôt, harmoniser les méthodes de calcul de la MGS entre les pays et, peut-être, dissocier le SPM des versements directs non exemptés, car ces versements ont des incidences économiques différentes. Dans une perspective pragmatique, l'accent a été mis sur une libéralisation progressive sur la base des engagements pris durant le Cycle d'Uruguay.

1. Exposés des experts

(a) David Orden, IFPRI et Virginia Tech

Pour que les règles du commerce international soient efficaces, il faut s'assurer, par des mesures de surveillance et de mise en œuvre, que les pays se conforment aux engagements pris en vertu de ces règles. M. Orden a ouvert la séance en soulignant que le processus de notification était parvenu, dans une large mesure, à accroître la transparence des politiques. Des données annuelles étant disponibles, il est possible d'établir des liens directs entre les changements de politique et le soutien interne notifié pour une année donnée. Cependant, les notifications en tant qu'instrument de suivi des politiques et de surveillance de la conformité perdent de leur efficacité lorsqu'il y a des retards importants dans leur présentation, comme le Comité de l'agriculture continue de le souligner. De par leur conception, les notifications ne comportent pas de projections pertinentes pour les débats de politique publique centrés sur les effets que des décisions auront vraisemblablement durant une période future. Les études indépendantes constituent par conséquent une précieuse source d'information complémentaire pour la surveillance des politiques.

(b) David Walker, Ambassadeur, Représentant permanent de la Nouvelle Zélande auprès de l'OMC et Président de la Session extraordinaire du Comité de l'agriculture

Dans ses propos liminaires, M. l'Ambassadeur Walker a fait observer qu'à peine 15 ans plus tôt les règles du GATT étaient fondamentalement inefficaces pour l'agriculture, et le niveau de subventionnement était considérable. Les engagements inscrits dans l'Accord sur l'agriculture constituaient une première étape vers des disciplines internationales relevant des trois piliers – accès aux marchés, concurrence à l'exportation et soutien interne, sans lesquelles il n'y aurait pas d'engagements plafonds.





Les négociations de Doha reposent sur cette base, et des réductions substantielles sont envisagées. Dans cette optique, les Membres sont disposés à éliminer les subventions à l'exportation pour 2013, comme ils l'ont déclaré à la Conférence ministérielle de Hong Kong, et les négociations se poursuivent sur des réductions étagées – formule selon laquelle les pays ayant au départ des niveaux de tarifs ou de soutien interne plus élevés prennent des engagements de réduction plus importants – qui comportent cependant quelques flexibilités. M. l'Ambassadeur Walker a passé en revue les engagements et les réductions à l'étude pour le soutien global ayant des effets de distorsion des échanges (SGEDE, défini comme incluant la MGS totale courante, la catégorie bleue et le soutien de minimis), pour les composantes du SGEDE et pour le soutien par produit. Il a aussi appelé l'attention sur les procédures de surveillance très renforcées visant à améliorer la transparence.

“ 15 ans plus tôt les règles du GATT étaient fondamentalement inefficaces pour l'agriculture, et le niveau de subventionnement était considérable. Les engagements inscrits dans l'Accord sur l'agriculture constituaient une première étape vers des disciplines internationales ”

Engagements des pays développés

Comme base de jugement pour déterminer si la modification des politiques intérieures a été encouragée par les règles existantes et pour évaluer les incidences potentielles d'un accord de Doha, les intervenants qui ont fait rapport sur l'étude de l'IFPRI ont présenté des analyses concernant 1) les notifications disponibles et, au besoin, des notifications fictives (notifications auxquelles on pouvait s'attendre en l'absence de notifications réelles) et 2) les projections de notifications probables jusqu'au milieu des années 2010, reposant sur des décisions de politique et conjonctures commerciales anticipées. La question de savoir si les éventuels engagements de Doha auraient été contraignants pour les politiques antérieures notifiées a été particulièrement pertinente tout au long des premières années de négociation (2001-2006), lorsque les Membres définissaient les grands contours des éventuels engagements. Face à la hausse des

prix agricoles en 2007-2008, on croyait généralement qu'une nouvelle période de prix élevés commençait de s'amorcer. Les projections de prix sont sujettes à incertitude, mais un tel retournement de la tendance des prix aurait des incidences pour le renforcement des engagements en matière de soutien interne. Les projections ont été effectuées en partie pour permettre cette évaluation.

(c) Tim Josling, Université de Stanford

M. Josling a présenté, pour les quatre pays développés, des données d'expérience diverses qui recourent probablement celles d'autres pays:

- Les notifications présentées par le Japon concernent principalement la catégorie verte et la MGS totale courante. Son SPM a beaucoup diminué en 1998, avec la modification de la politique de soutien des prix du riz. Sa MGS totale courante – notifiée et projetée – en a été tellement réduite que ni les obligations existantes, ni les éventuels engagements de Doha concernant la MGS ou le SGEDE ne seraient contraignants au regard du soutien projeté (voire du soutien antérieur). Cependant, la très forte baisse du SPM notifié par le Japon contraste avec le léger recul de la valeur de la protection nominale (VPN) pour les produits correspondants, cette protection étant mesurée annuellement sur la base de la production intérieure totale et de l'écart entre les prix intérieurs et les prix internationaux selon les rapports de l'OCDE².
- Dans le cas de la Norvège, le soutien est notifié pour chacune des catégories: catégorie verte, catégorie bleue et MGS. L'essentiel de la MGS est constitué par le SPM, qui est resté presque constant à un niveau proche du niveau d'engagement. De plus, le SPM est relativement proche de la VPN ainsi qu'elle est calculée à partir de la production totale et des écarts de prix annuels. Les éventuels engagements de Doha concernant la MGS, la catégorie bleue et le SGEDE auraient été contraignants s'ils avaient été appliqués par le passé, et selon les projections ils seront contraignants à l'avenir. Apparemment, la Norvège devra donc apporter quelques modifications à ses instruments de politique si un accord de Doha est conclu.
- Dans le cas de l'UE, le soutien notifié au titre de la catégorie bleue et (ultérieurement) de la catégorie verte s'est étendu, tandis que la MGS totale courante notifiée a diminué par suite de la réduction du SPM. Le SPM témoigne des changements de politique,

mais il est actuellement inférieur à la VPN. Les éventuels engagements de Doha au titre de la MGS, de la catégorie bleue et du SGEDE auraient été contraignants au regard du soutien antérieur notifié, même en présence de ces changements de politique. En l'absence de nouvelles réformes de politique, les engagements de Doha au titre de la MGS et du SGEDE pourraient être contraignants pour l'UE à l'avenir.

- Les États Unis sont peut être le cas le plus complexe. La part du SPM dans la MGS totale courante est relativement modeste, et la MGS totale courante ainsi que le soutien notifié en tant que de minimis autre que par produit sont très sensibles aux prix mondiaux. La MGS totale courante des États Unis a dépassé l'engagement potentiel de Doha durant sept des 13 dernières années, et les contestations concernant la conformité avec leur engagement existant au titre de la MGS sont bien connues mais non résolues. Selon des projections reposant sur des prix relativement fermes et sur le maintien des politiques de soutien de 2008, les engagements de Doha au titre de la MGS et du SGEDE ne seraient pas contraignants pour les États Unis, mais leur marge de manœuvre serait relativement étroite et pourrait disparaître dans diverses circonstances plausibles.

En ce qui concerne l'impact des règles de soutien interne de l'Accord sur l'évolution des politiques ainsi que les effets possibles d'une conclusion de Doha pour ces quatre pays développés, il y a bien des façons de décrire un verre à moitié plein. Les règles de l'OMC ont manifestement permis et encouragé le changement de politique de l'UE et, s'agissant de leur engagement, l'accord de Doha continuerait de préserver la marge créée par les réformes. La nouvelle orientation des politiques était également appropriée pour des raisons internes. Par le passé, les États Unis se sont approchés du niveau de leur engagement au titre de la MGS totale courante, mais ils bénéficient d'une certaine flexibilité depuis peu, en raison de la hausse des prix du marché.

Le comportement des notifications relatives au SPM soulève quelques questions troublantes. Que ce soit au Japon ou dans l'UE, la baisse du SPM a semblé devancer l'impact réel des politiques sur les producteurs. La VPN a diminué à un rythme plus lent. Les pays se sont donc ménagé une certaine marge de manœuvre au regard de l'engagement concernant la MGS en opérant des changements qui agissaient sur le SPM mais non sur la protection des producteurs par rapport aux prix mondiaux. Une grande partie de la marge de manœuvre

dont les États Unis disposeraient dans le contexte des éventuels engagements de Doha au titre de la MGS et du SGEDE tient aux mêmes raisons³. L'analyse concernant la Norvège montre qu'il peut exister quelques options pour remodeler les subventions en réduisant le SPM tout en conservant la protection tarifaire autorisée par les modalités de Doha.

(d) Munisamy Gopinath, Université de l'État d'Orégon

Engagements des pays en développement

Pour les pays en développement, M. Gopinath a également souligné la diversité des données d'expérience. En vertu de l'Accord existant:

- L'Inde a notifié son soutien interne uniquement pour la période 1995-1997, et des notifications fictives ont donc été établies. Le SPM de l'Inde a été principalement négatif, car ses prix de référence extérieurs ont dépassé ses prix administrés pour ce qui est du riz et du blé. Les quantités admissibles notifiées sont fondées sur les niveaux d'achats, qui ne représentent qu'une partie de la production totale. Les subventions aux intrants, y compris l'électricité et l'irrigation, relèvent de deux catégories: le traitement spécial et différencié (article 6:2) et la MGS autre que par produit. Ce soutien a été inférieur à la marge de minimis, qui est fixée à 10 pour cent. Les dépenses au titre de la catégorie verte se sont accrues, passant à environ 8 pour cent de la valeur de la production agricole.

- La Chine n'a notifié son soutien interne que pour la période 1999-2001, de sorte que dans ce cas également des notifications fictives ont été établies. Le SPM a été principalement négatif, et les quantités admissibles sont fondées sur les quantités achetées. Le soutien autre que par produit représente moins de 2 pour cent de la valeur de la production agricole (à l'exclusion des subventions pour l'électricité et l'irrigation, pour lesquelles on ne dispose d'aucune estimation). Les subventions aux intrants ont augmenté ces dernières années, mais elles demeurent bien en deçà du niveau de minimis de 8,5 pour cent autorisé pour la Chine. Les dépenses au titre de la catégorie verte représentent environ 10 pour cent de la valeur de la production.

- Les Philippines ont notifié leur soutien interne pour la période allant de 1995 à 2004. Le SPM a été positif, le principal produit étant le riz. L'écart entre les



prix administrés et les prix de référence dépasse l'écart entre les prix intérieurs et les prix internationaux, mais seule la fraction de la production totale de riz qui est achetée dans le cadre du programme de soutien au riz est notifiée en tant que quantité admissible. Par conséquent, le SPM demeure largement inférieur à la marge de tolérance de minimis par produit et largement inférieur à la VPN. Les subventions que les Philippines ont notifiées au titre du TSD représentent en moyenne moins de 1 pour cent de la valeur de la production. Les dépenses au titre de la catégorie verte sont très modestes elles aussi.

- Le Brésil a notifié son soutien pour la période 1995-2004. Il a un engagement modeste en ce qui concerne la MGS (912 millions de dollars EU). Ses principales politiques sont les versements de soutien aux productions végétales et les subventions au crédit/rééchelonnements de dette. La MGS totale courante notifiée a été largement inférieure à l'engagement. Comme l'Inde, le Brésil notifie le soutien autre que par produit aussi bien au titre du TSD qu'au titre de la marge de tolérance de minimis. Ce soutien représente moins de 4 pour cent de la valeur de la production.

Globalement, s'agissant des quatre pays en développement, les règles et engagements dans le cadre de l'OMC n'ont pas constitué un obstacle important au soutien interne. Le TSD constitue une catégorie dans laquelle les subventions qui seraient autrement soumises à des contraintes peuvent être placées lorsqu'elles répondent à certains critères liés au développement. Même si cet état de choses permet aux pays en développement de lutter contre la pauvreté rurale en aidant les agriculteurs, il amoindrit l'efficacité des règles de l'OMC car ces règles sont également destinées à guider les pays pour les éloigner des formes de soutien ayant des effets de distorsion des échanges. Dans la pratique, même si le soutien déclaré au titre du TSD était inclus dans la MGS pour ces quatre pays, il était si modeste que leurs engagements n'auraient pas été contraignants. Si le soutien augmente alors que les revenus continuent de croître dans les grands pays tels que l'Inde ou la Chine, diverses interprétations découlant des règles pourraient s'avérer plus importantes sur le plan quantitatif pour créer une marge de manœuvre. Les modalités de Doha ne resserrent pas les limites du soutien interne, sauf dans le cas du Brésil qui serait confronté à un engagement réduit au titre de la MGS et à une baisse des marges de tolérance de minimis.

Le soutien des prix du marché sera peut-être problématique à l'avenir pour les pays en développement. Le soutien par produit a été largement inférieur aux niveaux autorisés dans le cas de l'Inde, de la Chine, des Philippines et du Brésil. Mais si les prix administrés continuent d'augmenter par comparaison avec les prix de référence fixes, il est possible que l'Inde et la Chine devront notifier un SPM positif ou que le SPM augmentera dans le cas des Philippines ou du Brésil. Les études de l'IFPRI indiquent qu'il sera peut-être difficile de respecter les obligations fondées sur les règles – au moins pour certains produits – dans un ou plusieurs de ces pays.

**(e) Valeria Csukasi, Premier Secrétaire,
Mission permanente de l'Uruguay et
Présidente du Comité de l'agriculture**

Perspectives concernant les politiques

Dans ses observations en qualité d'experte, Mme Csukasi a souligné qu'il incombait à tous les Membres de participer au processus de notification et d'examen. Le Comité de l'agriculture déploie des efforts sur plusieurs plans pour améliorer la capacité des pays en développement à présenter des notifications, et les communications présentées par plusieurs pays développés figurant parmi les Membres qui accordent le plus de subventions se sont améliorées elles aussi. Présentées au début des négociations de Doha, les propositions de pénalités pour non notification se sont avérées irréalistes. Le Comité de l'agriculture a plutôt cherché à utiliser les règles existantes à pleine capacité et à renforcer le processus d'examen par les pairs. Comme l'a souligné Mme Csukasi, les pays peuvent présenter des contre notifications pour examen au Comité pour montrer ce qui, selon eux, constituerait une notification concernant le soutien interne émanant d'un Membre non notifiant, mais cela ne s'est jamais produit. Par conséquent, les outils nécessaires pour un processus de notification efficace semblent être en place, mais il faut améliorer le fonctionnement du processus d'examen.

S'agissant de l'efficacité des engagements relatifs au soutien interne, Mme Csukasi a fait observer que les disciplines existantes fonctionnaient parce que les pays ne dépassaient pas les limites qui leur étaient imposées. En tant que représentante de l'Uruguay, qui a des subventions modestes et des intérêts modestes à l'exportation de produits agricoles, elle a indiqué qu'il y avait deux façons de percevoir les propositions de Doha au chapitre du soutien interne: ou bien les réductions



n'étaient pas suffisantes, ou encore il n'était pas possible d'obtenir tout ce qu'on voulait durant le Cycle en cours. Elle a dit qu'il fallait essayer de finaliser les disciplines renforcées découlant des négociations de Doha. L'OMC vise une libéralisation progressive, et un cycle futur peut régler la question des réductions qui ne vont pas assez loin.

2. Questions et observations de l'assistance

Dans une salle comble où il ne restait que des places debout, une discussion animée a suivi les exposés des intervenants. Plusieurs observations de l'assistance et des experts ont porté sur la question de savoir si les subventions étaient mesurées de manière adéquate aux États Unis et dans l'UE, sur la manière dont le Brésil comptabilisait les subventions au crédit et au rééchelonnement de la dette, sur l'absence de comptabilisation des subventions pour les biocarburants et sur la possibilité d'instaurer des règles qui seraient contraignantes pour les pays en développement. Les représentants d'organisations d'agriculteurs de Suisse et du Mexique ont dénoncé ce qu'ils percevaient comme une perte de souveraineté au titre des règles de l'OMC. En réponse, Mme Csukasi (Uruguay) a souligné l'importance des règles multilatérales – en particulier pour les petits pays tributaires des exportations. On a demandé que les notifications soient présentées sous une forme plus accessible, et il a été souligné que le Comité de l'agriculture s'y employait. Un membre de l'assistance a suggéré de recourir à des groupes d'experts pour renforcer le processus d'examen, et M. Josling a indiqué qu'il ne devrait pas falloir beaucoup plus de temps aux pays développés pour présenter leurs notifications à l'OMC qu'il ne leur en fallait pour présenter à l'OCDE les données annuelles concernant les politiques.

3. Conclusions et voie à suivre

Toutes ces considérations sont pertinentes dans une économie agricole mondiale où le soutien interne abonde encore, où l'offre alimentaire et les technologies de production durable sont incertaines et où les marchés ont été récemment ébranlés aussi bien par la brusque

envolée des prix des produits que par la crise financière mondiale. Pour ces raisons et d'autres encore, il restera des questions de fond à traiter au chapitre du soutien interne même si un accord se fait dans le cadre du Cycle de Doha. Les experts ont conclu que, sur le plan des orientations, il restait un défi à relever: rendre les politiques de soutien interne agricole à l'échelle mondiale plus conformes aux objectifs d'ouverture des marchés, de progrès environnemental et autres objectifs de politique axés sur le bien public.

“Il restait un défi à relever: rendre les politiques de soutien interne agricole à l'échelle mondiale plus conformes aux objectifs d'ouverture des marchés, de progrès environnemental et autres objectifs de politique axés sur le bien public”

Notes finales

1 La série de documents par pays intitulée «Shadow Agricultural Domestic Support Notifications» est disponible dans la série de documents de discussion de l'IFPRI (<http://www.ifpri.org>): UE (809), États Unis (821), Japon (822), Norvège (812), Brésil (865), Chine (793), Inde (792) et Philippines (827).

2 Les chiffres de l'OCDE comprennent également un soutien des prix du marché. Nous utilisons l'autre nomenclature (VPN) pour nos calculs aux fins de comparaison avec la mesure de l'OMC. Dans quelques cas, la VPN diffère des données de l'OCDE sur le soutien des prix du marché.

3 M. Orden a souligné que les prix des produits laitiers ont fortement baissé en 2009 et que, à la suite de cette baisse, les États Unis ont accru leurs subventions à la production laitière; cet exemple fait figure de mise en garde contre la tendance à supposer que les prix agricoles mondiaux demeureront suffisamment élevés pour que les subventions demeurent modestes. L'augmentation du soutien à la production laitière n'entraînera pas un dépassement de l'engagement actuel des États Unis au titre de la MGS totale courante, mais compte tenu de leurs procédures de notification antérieures, le niveau du soutien accordé en 2009 dépasserait le niveau autorisé après l'introduction progressive des engagements par produit fondés sur le projet de modalités de Doha. Cela dénote les disciplines plus substantielles élaborées dans le cadre des négociations de Doha, mais il est possible que les modifications apportées en 2008 à la loi sur le soutien à la production laitière permettent aux États Unis de contourner les éventuelles contraintes de cette nature en réduisant leur SPM notifié.

LL. Renforcement de la gouvernance mondiale du commerce: les leçons de l'expérience de l'Amérique latine

Mardi 29 septembre 2009 – 11h15-13h15

Modérateur

M. Enrique Mendizabal – Président, Chercheur associé, Overseas Development Institute, Royaume Uni

Intervenants

M. Waldo Mendoza – Pontificia Universidad Católica, Pérou

Mme Vivianne Ventura Dias – Réseau latino américain de politique commerciale, Brésil

Mme Maria Esperanza Dangond – Corporación para el Desarrollo y el Comercio de Servicios, Colombie

Mme Sheila Page – Chercheur principal, Overseas Development Institute, Royaume Uni

Débat organisé par

Programme Commerce et pauvreté en Amérique latine, ODI, LATN et CIES

Rapport rédigé par

Programme Commerce et pauvreté en Amérique latine, ODI, LATN et CIES



Résumé

Au cours des 18 derniers mois, l'Amérique latine a connu une forte volatilité des prix des produits de base destinés à l'exportation, l'effondrement des grands marchés d'importation et le tarissement des principales sources de financement. La plupart des gouvernements ont cependant maintenu leurs stratégies dans les limites juridiques des engagements contractés dans le cadre de l'OMC. Pour protéger le commerce et l'investissement, faudrait-il réduire la flexibilité que permettent encore les engagements du Cycle d'Uruguay? Ou bien est-ce la marge de manœuvre qu'ils laissent qui a conféré sa résilience au système commercial multilatéral au beau milieu de la crise la plus grave de l'après-guerre?

Au cours de cette séance, les participants ont examiné les contradictions qui existent au sein du système commercial multilatéral entre, d'une part, le fait d'élargir la libéralisation du commerce tout en renforçant la protection des investissements et, d'autre part, la nécessité de laisser un «espace politique» aux gouvernements. À la lumière de l'expérience de l'Amérique latine, ils ont abordé plusieurs questions concernant la façon dont les gouvernements nationaux peuvent faire face aux problèmes de développement à court et à long terme sans céder à la tentation du «chacun pour soi».

La séance s'est déroulée de la manière suivante:

- M. Enrique Mendizabal (Président, Chercheur associé, Overseas Development Institute, Royaume Uni) a souhaité la bienvenue aux experts et aux participants.
- M. Waldo Mendoza (Pontificia Universidad Católica, Pérou) a fait une analyse des perspectives économiques de l'Amérique latine et de leurs incidences pour la participation latino-américaine au système commercial multilatéral.
- Mme Vivianne Ventura Dias (Réseau latino-américain de politique commerciale, Brésil) a poursuivi l'analyse de la situation et a répondu à la question: L'OMC peut-elle protéger l'Amérique latine du protectionnisme?
- Mme Maria Esperanza Dangond (Corporación para el Desarrollo y el Comercio de Servicios, Colombie) a mis l'accent sur les possibilités et les défis que présente le commerce des services en Amérique latine.
- Enfin, Mme Sheila Page (Chercheur principal, Overseas Development Institute, Royaume Uni) a examiné comment le système multilatéral a réagi durant la crise actuelle.

1. Exposés des experts

(a) Waldo Mendoza, Pontificia Universidad Católica, Pérou

Analyse des perspectives économiques de l'Amérique latine et de leurs incidences pour la participation latino américaine au système commercial multilatéral

Dans son exposé, M. Mendoza a fait un survol des perspectives économiques de la région. Depuis le début de 2008, l'Amérique latine est confrontée à une crise mondiale qui a eu des conséquences doublement dommageables, profondes et soudaines, sur la balance des paiements. D'une part, la crise a entraîné la détérioration de la balance courante, avec l'effondrement des prix des produits d'exportation, du volume des exportations des biens manufacturés et des envois de fonds des migrants. D'autre part, le compte de capital a été mis à rude épreuve. D'après les études de la CEPALC portant sur 14 pays d'Amérique latine, la région a connu depuis le début de la crise internationale sept épisodes de baisse notable des exportations et quatre importantes sorties de capitaux.

Les effets de la crise sont nettement perceptibles dans l'ensemble de la région; après six années de croissance ininterrompue, le PIB reculera en 2009. Selon la CEPALC, la croissance du PIB régional est tombée de 4,2 pour cent en 2008 à -1,9 pour cent cette année, interrompant ainsi un long cycle d'amélioration des indicateurs macro économiques et sociaux, dont l'indicateur de pauvreté qui avait reculé de 10 points de pourcentage au cours des cinq années précédentes.

Du point de vue des politiques macro économiques, la riposte à la crise a été mitigée. Durant la période de prospérité, certains pays ont mis en œuvre des politiques budgétaires qui ont permis d'abaisser considérablement leur ratio dette/PIB, ce qui a contribué à élargir leur accès aux marchés de capitaux locaux et internationaux tout en favorisant la création de fonds budgétaires. La politique monétaire s'est concentrée sur l'accumulation préventive de réserves internationales. Le Chili et le Pérou se distinguent comme les pays qui ont accumulé le plus de réserves internationales (en pourcentage du PIB).

Toutefois, les politiques budgétaires anticycliques n'étaient pas généralisées: l'excédent de l'administration centrale chilienne, qui représentait 5,3 pour cent du PIB en 2008, a fait place en 2009 à un déficit estimé à 4,1 pour cent du PIB, tandis que l'Équateur, à l'autre

extrême, avait des dépenses publiques nettement plus élevées avant la crise et s'est trouvé dans l'incapacité de soutenir ce rythme par la suite.

M. Mendoza a conclu que les périodes d'expansion et de récession économique en Amérique latine sont liées à la situation de l'économie mondiale – la crise actuelle ne fait que confirmer que la région a toujours été exposée. Toutefois, compte tenu des politiques macro économiques appliquées durant les phases d'expansion, bon nombre de pays sont mieux préparés à l'heure actuelle pour affronter la récession.

Les pays qui disposent d'une offre monétaire abondante, de finances publiques saines et de banques solides ont pu financer le déficit de leur balance des paiements et éviter ainsi un ajustement brutal de taux de change. Ils ont pu composer avec une expansion budgétaire qui a compensé en partie la chute des exportations, évitant ainsi un resserrement du crédit qui aurait pu exacerber la récession. En fait, ces pays émergent déjà de la récession.

Selon M. Mendoza, on peut difficilement escompter que la relance de l'économie mondiale tirera l'Amérique latine de la récession. La région doit trouver des solutions en elle même.

(b) Vivianne Ventura Dias, Réseau latino américain de politique commerciale, Brésil

L'OMC peut elle protéger l'Amérique latine du protectionnisme?

L'exposé de Mme Ventura Dias a jeté un éclairage supplémentaire sur les effets de la crise. Huit des 19 pays d'Amérique latine – Chili, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua et Paraguay – subiront probablement une contraction de leur économie en 2009. Comme l'a indiqué l'intervenante, les économies de ces pays (exception faite du Chili et du Paraguay) sont très sensibles à la situation économique des États Unis (et sont touchées par le recul du commerce, du tourisme et des envois de fonds).

La crise a affecté la région par divers circuits de transmission, dont le financement extérieur (financement commercial privé), la demande d'exportations (marchandises et services), les prix des produits et les envois de fonds.

Néanmoins, la région semble affronter la crise avec succès. Il y a de plus grandes possibilités de politiques





anticycliques dans les pays plus vastes et bénéficiant d'une plus grande stabilité macro économique, il y a des réserves de devises prudentes, un certain nombre de programmes sociaux sont en cours, et les pays se sont globalement conformés aux règles de l'OMC. En particulier, de nombreux pays d'Amérique latine ont enregistré une croissance de leur marché intérieur, ce qui les rend moins vulnérables aux évolutions des marchés étrangers.

L'intervenante a indiqué que, en fait, il n'y avait aucun signe de protectionnisme rampant (de sorte que la comparaison avec les années 1930 est injustifiée).

Dans ce sens, l'OMC a bien réagi car la crise semble être arrivée à un moment où son code de conduite avait été effectivement internalisé par ses Membres. Les pays sont aujourd'hui plus aptes à recourir à l'OMC pour faire face à la crise, plutôt que de recourir à des politiques protectionnistes.

Il y a toutefois quelques préoccupations, même si elles peuvent sembler transitoires: les économies plus importantes ont réagi face à la crise en préconisant un certain nombre de politiques qui découragent les importations (par exemple, la politique «Achetez américain»).

Mme Ventura Dias a conclu qu'il valait nettement mieux être un grand pays qu'un petit, que le commerce international était à la fois bon et important mais qu'un marché intérieur était un appoint sur lequel on pouvait compter. Pour les petits pays, toutefois, les marchés régionaux ne sont porteurs ni de confiance ni de protection, de sorte que le commerce régional demeure procyclique. Dans ce contexte, des bases macro économiques saines ne peuvent empêcher les chocs extérieurs, mais elles peuvent améliorer l'environnement politique et permettre ainsi le recours aux outils anticycliques.

**(c) Maria Esperanza Dangond,
Corporación para el Desarrollo y el
Comercio de Servicios, Colombie**

Possibilités et défis que présente le commerce des services en Amérique latine

Mme Dangond a examiné la situation du commerce des services dans la région. Selon elle, le commerce des services en temps de crise est multifonctionnel, résilient et anticyclique. Cependant, cinq pays (Brésil, Mexique, Argentine, Chili et Cuba) représentent à eux seuls 80 pour cent du commerce régional des services,

ce qui porte à croire qu'il y a beaucoup de place pour l'amélioration dans les autres pays de la région.

Pour promouvoir le commerce des services, il faut se concentrer sur la création d'un environnement approprié, sur les accords commerciaux et accords d'intégration économique, de même que sur des politiques publiques aptes à favoriser le développement du secteur et le renforcement des capacités entrepreneuriales.

La région est toutefois confrontée à un défi de taille: le manque de données pertinentes et fiables sur le secteur. Dans la plupart des pays, les fournisseurs de services sont des PME; il est donc difficile pour eux d'accéder à l'information nécessaire pour fonctionner de manière efficace, comme il est difficile pour les pouvoirs publics d'accéder à l'information concernant leur situation et donc d'élaborer à leur intention des politiques appropriées.

Mme Dangond a conclu que la gouvernance mondiale du commerce des services doit tenir compte des secteurs et des modes de fourniture qui sont pertinents compte tenu des intérêts des pays en développement. Ceux-ci doivent renforcer la législation existante et finaliser la législation en suspens. Ils doivent aussi développer d'autres espaces de dialogue.

**(d) Sheila Page, Chercheur principal,
Overseas Development Institute, Royaume
Uni**

La riposte du système multilatéral à la crise actuelle

Mme Page a fait le tour des exposés en examinant les possibilités et les défis qui se présentent pour l'Amérique latine dans le contexte de la crise. Selon elle, il s'est produit une augmentation des obstacles licites au commerce (plutôt que des obstacles illicites comme par le passé). Cela rejoint le point de vue de Mme Ventura Dias, à savoir qu'il y a eu peu de mesures manifestement protectionnistes, que les pays ont appris à utiliser le système de l'OMC et que la plupart des pays ont agi dans les limites des règles commerciales. La raison en est, en partie, qu'il devient plus difficile de contrevenir à ces règles.

Par conséquent, Mme Page a indiqué qu'une crise de la production et de l'emploi ne se prête pas au renforcement des règles commerciales mais qu'elle peut être un moment propice pour identifier les domaines où des règles seraient utiles, par exemple les mouvements de main-d'œuvre et le secteur financier.

2. Conclusions et voie à suivre

Les participants ont conclu que les mécanismes de règlement des différends de l'OMC avaient finalement prouvé leur utilité et que, de ce fait, les gouvernements s'étaient peut être davantage efforcés de protéger leurs intérêts et leurs flexibilités dans les négociations multinationales que dans les négociations régionales. Les négociateurs d'accords régionaux devraient en tirer des leçons et tenir compte du fait que les comportements protectionnistes étaient plus probables sur les marchés régionaux.



MM. Un nouveau contrat mondial pour l'alimentation et l'agriculture: quelle peut être la contribution de l'OMC?

Mardi 29 septembre 2009 – 14h15-16h15

Modérateur

Mme Caroline Dommen – Bureau Quaker auprès des Nations Unies

Intervenants

Mme Ester Penunia – Secrétaire générale, Asian Farmers Association

M. André Pouilles Duplaix – Directeur adjoint du Département technique opérationnel,
Agence française de développement

M. Jim Harkness – Président, Institute for Agriculture and Trade Policy

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

Débat organisé par

Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)

Rapport rédigé par

Institute for Agriculture and Trade Policy



Résumé

Plus d'un milliard de personnes souffrent de la faim en 2009, selon la FAO, et la crise économique mondiale actuelle ne fait qu'aggraver les choses. Il est urgent de réformer la gouvernance internationale de l'alimentation et de l'agriculture en vue de remédier à cette situation.

La réforme des politiques agricoles et commerciales sera une composante de cet effort mondial – qu'elle prenne la forme d'un partenariat, d'un contrat ou d'une convention.

Dans cette optique, l'OMC a une contribution à apporter.

Les experts ont traité les questions suivantes:

- Quelles sont les idées novatrices pour réformer la gouvernance mondiale de l'alimentation et de l'agriculture?
- Quel est le rôle de l'OMC dans un tel cadre?
- Quelles sont les prochaines étapes possibles pour ce débat?

1. Exposés des experts

(a) Ester Penunia, Secrétaire générale, Asian Farmers Association

Mme Penunia a fait les recommandations principales ci après:

La principale réponse stratégique à la crise alimentaire actuelle et à l'insécurité alimentaire consiste à créer des entreprises agricoles et agro industrielles intégrées et durables qui seraient la propriété des organisations de petits producteurs et de peuples autochtones et seraient sous leur contrôle. Tous les niveaux de gouvernement doivent soutenir la petite production agricole intégrée sur le plan environnemental.

“Le facteur essentiel pour une agriculture durable est que les petits producteurs aient accès aux ressources productives, qu'ils contrôlent ces ressources et qu'ils aient accès aux ressources et aux infrastructures de commercialisation”

Ces petits agriculteurs, qui pratiquent l'agriculture biologique, sont la voie de l'avenir pour surmonter la crise alimentaire actuelle et répondre aux besoins des communautés locales.

Les points spécifiques soulevés par Mme Penunia étaient les suivants:

- Le facteur essentiel pour une agriculture durable est que les petits producteurs aient accès aux ressources productives, qu'ils contrôlent ces ressources et qu'ils aient accès aux ressources et aux infrastructures de commercialisation.
- Les accords commerciaux de l'OMC doivent protéger la sécurité alimentaire, la sécurité des moyens de subsistance, le développement rural et la réduction de la pauvreté contre la libéralisation du commerce, et ils doivent protéger les moyens de subsistance des petits producteurs.
- L'Asian Farmers Association travaille de concert avec l'ASEAN pour créer un mécanisme de réserve de riz qui contribuera à stabiliser les prix et l'offre de cette denrée.

(b) André Pouilles Duplaix, Agence française de développement

Selon M. Pouilles Duplaix, la crise alimentaire de 2007 2008 a été provoquée par les facteurs suivants:

- faibles stocks dans les principaux pays producteurs (Chine, États Unis, UE, Russie, etc.);
- spéculation sur les produits;
- augmentation de la demande (alimentation et biocarburants); et
- incidents climatiques dans certains des gros pays producteurs.

Les causes proviennent principalement des pays développés, mais c'est dans les pays en développement que les effets se font sentir avec le plus d'intensité. La crise financière mondiale est venue s'ajouter à cette situation, entraînant une baisse des envois de fonds et créant des contraintes additionnelles à l'aide au développement.

“Les pays en développement sont devenus plus ouverts au commerce mondial et plus tributaires du marché mondial”

Quelles que soient les politiques qu'ils mettent en place, les pays en développement sont submergés par les perturbations venant du Nord, d'autant plus qu'ils sont devenus plus ouverts au commerce mondial et plus tributaires du marché mondial.

En raison de cette interdépendance, la sécurité alimentaire est considérée comme un bien public mondial. C'est pourquoi la France a proposé l'an dernier un Partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire, qui repose sur trois piliers: politiques, science et finances.

Les déclarations récentes (25 septembre) de la Secrétaire d'État des États Unis, Hillary Clinton, semblent illustrer une perception similaire des mesures à prendre pour améliorer la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale.

Certaines initiatives ont vu le jour ces derniers mois, dans l'esprit du Partenariat mondial: groupe de travail de haut niveau des Nations Unies sur la crise alimentaire, processus de réforme au Comité de la





sécurité alimentaire mondiale de la FAO. Le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki moon, a récemment invité Genève et Rome à mieux coordonner leur action, mais cela reste théorique jusqu'ici.

La cohérence au niveau mondial est un processus en cours, mais pour l'heure il n'y a pas de résultats. Nous en restons au stade des déclarations. Les pays doivent faire pression sur l'OMC et les institutions de Bretton Woods pour qu'elles s'associent à l'effort visant à garantir la sécurité alimentaire. Si les pays n'exercent pas cette pression, il ne se passera probablement rien. Il reste un long chemin à parcourir.

(c) Jim Harkness, Président, Institute for Agriculture and Trade Policy

Une recommandation cardinale adressée à l'OMC et au G 8 consiste à reconnaître et à promouvoir le caractère multifonctionnel de l'agriculture. Les programmes de développement agricole qui renforcent les fonctions de création d'emplois, de conservation des ressources naturelles et de sécurité alimentaire de l'agriculture ne devraient pas être considérés comme des obstacles déguisés au commerce.

L'OMC a la possibilité de revoir les règles relatives aux réserves alimentaires. Les règles actuelles régissant ces réserves sont trop restrictives pour permettre aux pouvoirs publics de faire face aux pénuries et aux crises alimentaires. Les réserves alimentaires sont autorisées par les règles de l'OMC pourvu que les aliments soient achetés et revendus aux prix en vigueur sur le marché. Cette politique est trop restrictive pour répondre aux besoins créés par la crise alimentaire. Les réserves devraient être utilisées comme un outil efficace, dans le contexte des pénuries alimentaires, pour renforcer le système commercial mondial en améliorant la prévisibilité de l'offre alimentaire.

L'OMC devrait envisager de lever les obstacles à la réglementation financière. La réglementation peut empêcher une spéculation excessive et une volatilité extrême des prix sur les bourses et les marchés à terme de produits. Les pouvoirs publics devraient protéger le droit à l'alimentation en empêchant une volatilité extrême des prix des produits. Ils devraient avoir le droit de réglementer en vertu des règles de l'OMC.

(d) Ujal Singh Bhatia, Ambassadeur, Représentant permanent de l'Inde auprès de l'OMC

L'Inde a des niveaux élevés de faim et de malnutrition, et la sécurité alimentaire est une préoccupation

importante pour le gouvernement. Le gouvernement indien considère de plus en plus le droit à l'alimentation comme un droit fondamental protégé par la Constitution. Il met en œuvre de nombreux programmes destinés à fournir un soutien alimentaire et un soutien au revenu aux populations rurales et à faible revenu. Dans certains cas, ces programmes sont propres à l'Inde, et les ressources qui leur sont consacrées sont mobilisées presque intégralement au niveau national, mais les règles de l'OMC influent malgré tout sur la capacité du pays à offrir ces programmes.

S'agissant de la sécurité alimentaire, la situation actuelle de l'agriculture mondiale est une situation dans laquelle de nombreux pays développés sont à même de produire d'énormes excédents grâce aux subventions et de les déverser ensuite sur les marchés des pays en développement. Ils sont aussi à même de protéger leur propre marché en dressant des obstacles à l'accès. Bon nombre de nations en développement ont négligé leur propre secteur agricole et recourent à des importations bon marché pour gérer leurs pénuries alimentaires.

Au total, et de toute évidence, le bilan des négociations de l'OMC pour ce qui est de renforcer, voire de protéger, la sécurité alimentaire au profit des pays en développement pauvres est loin d'être impressionnant. L'OMC a continué de privilégier la libéralisation du commerce, et toutes les autres questions sont secondaires.

2. Conclusions et voie à suivre

- Malgré les appels et les déclarations de haut niveau qui ont été faits l'an dernier en vue d'une action contre la crise alimentaire, rien n'a été accompli pour ce qui est d'améliorer la cohérence de la gouvernance mondiale en matière d'alimentation et d'agriculture: il s'agit là d'un échec majeur de la réponse à la crise.
- L'OMC est encore incapable de prendre en compte, dans son approche de l'agriculture, les préoccupations relatives au développement rural et à la sécurité alimentaire. Elle renforce plutôt, constamment, un modèle insoutenable qui se caractérise en particulier par la concentration des marchés.
- Le rapport découlant de l'évaluation internationale des sciences et des technologies agricoles pour le développement (IAASTD) – évaluation mondiale de l'agriculture au tournant du XXI^e siècle – contient des recommandations sur la voie à suivre dans le domaine de l'agriculture; les Membres de l'OMC devraient s'inspirer de ces recommandations pour remettre le système commercial multilatéral sur les rails.

NN. L'effondrement du commerce mondial: éviter le protectionnisme «occulte» en temps de crise

Mardi 29 septembre 2009 – 14h15-16h15

Modérateur

Mme Theresa Carpenter – CTEI, Institut de hautes études internationales et du développement, Genève

Intervenants

M. Richard Baldwin – CTEI, Institut de hautes études internationales et du développement, Genève

M. Richard Newfarmer – Banque mondiale

M. Peter Holmes – Université de Sussex

Débat organisé par

Center for Trade and Economic Integration, Institut de hautes études internationales et du développement

Rapport rédigé par

Theresa Carpenter et Andreas Lendle, CTEI, Institut de hautes études internationales et du développement, Genève



Résumé

M. Baldwin a formulé quelques réflexions à propos des effets de la crise économique mondiale sur le commerce. Il a expliqué, en particulier, pourquoi le commerce avait reculé beaucoup plus que le PIB, en termes relatifs, durant la crise. Il a fait ressortir les liens entre les chaînes d'approvisionnement mondiales et l'impact de la crise sur le commerce. De nouvelles mesures protectionnistes pouvaient être observées, mais elles avaient été passablement contenues jusque là.

M. Newfarmer a jeté un éclairage supplémentaire sur les mesures protectionnistes que certains

pays avaient instaurées depuis le début de la crise. Même si ces mesures étaient souvent difficiles à observer et à évaluer, leur nombre et leurs effets semblaient, dans l'ensemble, plutôt limités.

M. Holmes a centré son propos sur la relation entre le changement climatique et le commerce et a examiné les moyens par lesquels les pays pourraient utiliser les mesures commerciales dans le cadre de leurs politiques de réduction des émissions. Il a souligné que de telles mesures risquaient d'être instaurées sous prétexte de changement climatique mais avec des visées essentiellement protectionnistes.





1. Exposés des experts

(a) Theresa Carpenter, CTEI, Institut de hautes études internationales et du développement, Genève

Mme Carpenter a souhaité la bienvenue aux participants et a brièvement présenté les intervenants. Elle a expliqué que le but de la séance était d'explorer les tendances récentes qui façonnent les mesures protectionnistes dans le sillage de la crise mondiale et, en particulier, d'examiner l'évolution du protectionnisme «occulte». Il s'agissait aussi de déterminer si des mesures appliquées dans le cadre des politiques de lutte contre le changement climatique pouvaient constituer une forme de protectionnisme.

(b) Richard Baldwin, CTEI, Institut de hautes études internationales et du développement, Genève

M. Baldwin a commencé son exposé en indiquant qu'il y avait beaucoup à dire sur la crise financière mondiale mais qu'il entendait se concentrer sur le commerce. Il a souligné que le commerce mondial s'était véritablement effondré durant la crise, pour des raisons qui n'étaient pas tout à fait comprises mais dont il s'efforcerait d'expliquer les principales. Il a ensuite présenté quelques chiffres montrant que le commerce mondial s'était contracté de 40 pour cent (en valeur) en quelques mois à peine (juillet 2008 à février 2009), d'une manière synchronisée dans le monde entier – ce processus se distinguait ainsi des crises antérieures. Mais une distinction devait être faite entre les effets prix et les effets volume. Si la valeur des échanges a commencé à diminuer sensiblement même avant l'effondrement de Lehman Brothers, cela s'explique surtout par la baisse des prix, alors que les volumes d'échanges demeuraient relativement stables. C'est seulement après l'effondrement de Lehman que les volumes d'échanges ont commencé à diminuer eux aussi – ce processus s'est déroulé principalement entre octobre 2008 et mai 2009.

L'effondrement a touché les pays de deux manières différentes: les pays dont la production s'insère dans les chaînes d'approvisionnement mondiales ont vu s'effondrer brusquement la demande de biens intermédiaires, tandis que les exportateurs de produits de base voyaient les prix s'effondrer en raison du tassement de la demande mondiale.

M. Baldwin a ensuite évoqué les résultats de recherche de certains de ses collègues dont Caroline Freund, chercheur à la Banque mondiale, qui montrent que l'effondrement du commerce a eu une plus grande

ampleur que lors des crises précédentes. La dépression de 1930 a peut-être été plus grave, mais c'était un phénomène principalement circonscrit aux États Unis, tandis que la crise actuelle est vraiment une crise mondiale.

L'un des phénomènes qui caractérisent cette crise est que le commerce a reculé davantage, en termes de pourcentage, que le PIB, mais aussi que sa reprise a été plus rapide. Selon les projections de l'OCDE, les exportations connaîtront une relance mais ne retrouveront pas rapidement les mêmes taux de croissance.

M. Baldwin a ensuite avancé plusieurs raisons qui expliquent le brusque effondrement du commerce. Il a d'abord souligné que de nombreux échanges portent sur les biens durables, dont la production s'insère dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, de sorte que les pièces et les composants sont commercialisés dans le monde entier. Par exemple, un ordinateur qu'on achète pour 2 000 dollars aux États Unis et qu'on transporte ensuite vers la Suisse a peut-être occasionné des échanges dont la valeur est plusieurs fois supérieure à ce montant, car les pièces et les composants sont commercialisés et assemblés dans le monde entier, générant ainsi des réexportations. Une baisse de demande de 2 000 dollars entraînerait donc une baisse beaucoup plus importante du commerce mondial. Cependant, comme la part des biens durables dans le commerce dépasse leur part du PIB, une baisse de la demande de biens durables aura pour effet d'abaisser le ratio commerce/PIB car le commerce recule, proportionnellement, davantage que le PIB. De même, le commerce des biens durables est relativement plus affecté durant une récession parce que les gens peuvent reporter l'achat de ces biens. Les statistiques concernant les États Unis font croire que le recul de la demande de biens durables explique en grande partie la contraction du PIB. Dans l'UE, le commerce des biens intermédiaires a connu une baisse plus que proportionnelle. Un autre facteur important concerne les chaînes de production «juste à temps», qui ont désormais un corollaire, l'effondrement mondial du «juste à temps».

Il existe au moins des données empiriques indiquant que le manque de crédit commercial est un autre problème. M. Baldwin a souligné que les réactions immédiates des pouvoirs publics et des organisations internationales étaient parvenues à limiter les effets. Cependant, il était devenu manifeste que le financement du commerce était un maillon faible du système commercial mondial.

On a observé une augmentation du protectionnisme – comme l'indiquent les initiatives telles que le Global

Trade Alert (GTA) – mais M. Baldwin a souligné que la situation était «sous contrôle» parce que les mesures protectionnistes n'étaient pas très répandues.

Mme Carpenter a remercié M. Baldwin et a souligné que, même si la nature et la portée des nouvelles mesures protectionnistes étaient pour le moment très limitées, certains commentateurs estimaient que ces tendances naissantes pouvaient devenir très préoccupantes si rien n'était fait pour les contrer.

(c) Richard Newfarmer, Banque mondiale

M. Newfarmer a centré son propos sur les mesures protectionnistes qui avaient été prises depuis le début de la crise. Selon lui, étant donné que le risque de mesures protectionnistes avait été évoqué à tous les niveaux et que les principaux pays avaient promis de ne pas recourir à ces mesures, il serait presque embarrassant pour des ministres de venir annoncer des mesures protectionnistes telles qu'un relèvement des droits de douane. Mais, depuis le début de la crise, on pouvait observer un certain nombre de nouvelles mesures protectionnistes en comparaison des nouvelles mesures ayant pour effet de libéraliser le commerce. De nombreuses mesures protectionnistes, telles que les subventions ou les nouvelles normes, étaient plutôt difficiles à observer ou à évaluer (d'où le terme «occulte»). L'effet de ces mesures sur le commerce, ou sur d'autres pays, est souvent inconnu.

M. Newfarmer a ensuite présenté des chiffres qui montraient que le nombre de mesures protectionnistes s'était accru durant la crise. Les pays riches avaient principalement recouru aux subventions à l'investissement, tandis que les pays en développement avaient utilisé des mesures tarifaires et non tarifaires. Certaines subventions additionnelles n'étaient pas incluses dans les statistiques; c'était le cas, par exemple, des subventions à l'agriculture qui augmentaient de manière automatique (par suite de la baisse des prix) sans qu'un changement de législation ne soit nécessaire. On observait, pour l'heure, très peu d'augmentations directes des droits de douane; presque tous les pays observés (56) avaient relevé leurs droits de moins de 1 pour cent en moyenne, et environ la moitié ne les avaient pas relevés du tout.

La Chine avait été l'une des principales cibles des mesures protectionnistes: par exemple, 51 pour cent des mesures antidumping avaient été dirigées contre ce seul pays.

L'intervenant a ensuite souligné qu'il y avait quelques bonnes nouvelles: le commerce reprenait. Cela

s'explique, entre autres, par le cycle des stocks. Les stocks sont bas à l'heure actuelle et doivent être reconstitués. Toutefois, même si le protectionnisme ne semble pas avoir eu des effets importants jusqu'ici, on doit encore le surveiller de près. L'une des raisons est que la reprise du commerce aura un effet de concurrence pour les marchés intérieurs, à un moment où le taux de chômage reste élevé. L'intervenant a aussi ajouté que les mesures protectionnistes pouvaient avoir des conséquences graves pour des marchés spécifiques ou pour les petits pays, même si elles n'avaient pas de vastes répercussions à l'échelle mondiale.

(d) Peter Holmes, Université de Sussex

M. Holmes s'est concentré sur le changement climatique et sur les mesures d'ajustement à la frontière possibles. Il a fait valoir que le changement climatique pouvait donner aux pays la possibilité d'adopter un comportement opportuniste. Ses collègues et lui avaient été invités par le gouvernement du Royaume Uni à évaluer quelles mesures à la frontière les pays pourraient prendre à l'avenir sous prétexte d'atténuer le changement climatique. Le problème de base, a-t-il expliqué, était l'existence d'une double préoccupation: le changement climatique et une éventuelle perte de compétitivité. Les mesures à la frontière pouvaient être compatibles avec les règles de l'OMC, mais leur instauration exigeait des renseignements très complexes. Les empreintes carbone étaient très difficiles à calculer. Les droits de douane connexes n'étaient pas nécessairement très élevés, mais les estimations de l'empreinte carbone des principaux produits variaient considérablement. M. Holmes a expliqué que ses collègues et lui avaient examiné les estimations d'empreinte carbone existantes pour certains produits et que souvent, ces estimations pouvaient aller de 2:1 à 6:1 pour le même produit. Il y avait donc beaucoup de place pour les comportements opportunistes, car aucune «vraie» valeur n'était rattachée à l'empreinte carbone.

L'intervenant a ensuite expliqué deux formes différentes de taxes carbone. On pouvait taxer la consommation, et ce serait la meilleure méthode si la préoccupation essentielle était la perte de compétitivité. Mais une taxe fondée sur la consommation exigerait deux ajustements à la frontière: une taxe carbone pour les importations et un remboursement de taxe carbone pour les exportations. En revanche, une taxe fondée sur la production était plus logique. La surveillance serait le principal enjeu, et elle exigerait que les pays aient confiance en leurs mesures respectives. Cette formule est possible dans un groupe régional de pays, mais pas nécessairement à l'échelle mondiale.



Prenant l'exemple de l'acier, l'intervenant a expliqué que la taxe fondée sur la production n'allait pas de soi: d'après les délégués du secteur, il serait difficile d'appliquer cette taxe de manière équitable parce qu'il existe un «acier vierge» (qui génère davantage d'émissions) et un «acier recyclé», et il faudrait une taxation différente pour chacun d'eux. On discute déjà de mesures antidumping à l'encontre des pays qui subventionneraient des intrants tels que l'énergie pour la production d'engrais. Il serait très difficile de résoudre ces problèmes à moins d'établir un ensemble de règles explicites donnant des lignes directrices quant aux mesures qui peuvent être utilisées.

2. Questions et observations de l'assistance

M. Michael Hindley (consultant en commerce, ancien MPE) a demandé si l'effondrement du commerce pouvait être perçu comme un échec des politiques. Les politiciens devaient mener une action mondiale, mais ils étaient élus au niveau national. M. Hindley a fait valoir que la libéralisation du commerce ne bénéficiait pas d'un appui général, surtout dans les situations difficiles. Comme la crise avait été provoquée par une surabondance de crédit et une surconsommation, comment l'augmentation de la demande (de biens durables) pourrait elle être une solution? Et d'où proviendrait cette demande, pour qu'elle ne soit pas de nouveau financée au moyen du crédit, l'une des causes de l'effondrement, comme nous l'avons vu durant la crise? M. Baldwin a répondu que l'échec des pouvoirs publics en matière de réglementation avait été l'une des principales causes de la crise mais que les mesures prises récemment par le G-20 contribueraient à réduire la probabilité d'une crise similaire à l'avenir. En réponse à la question de savoir d'où proviendrait la demande pour alimenter la relance, il a souligné que la croissance à long terme était tirée par l'offre, de sorte que la principale question n'était pas de savoir d'où proviendrait la demande mais plutôt s'il y aura suffisamment d'investissement et de production. Il a ajouté que les déséquilibres mondiaux s'atténueraient durant la récession mais qu'ils risquaient d'augmenter à nouveau une fois que le commerce reprendrait – ce qui était surtout une question de comptabilité (le commerce recule plus rapidement que le PIB).

M. Newfarmer a ajouté que la cause n'était pas seulement une réglementation déficiente mais aussi une politique budgétaire et monétaire excessive. Les déséquilibres mondiaux ne disparaîtraient pas, même s'ils pouvaient changer légèrement. Le processus de mondialisation (avec la progression des ratios commerce/PIB) se poursuivrait.

S'adressant à M. Newfarmer, Mme Sheila Page (ODI) a souligné que les chiffres concernant les mesures antidumping étaient des niveaux et non des variations, et qu'en fait les chiffres avaient diminué entre 2008 et 2006. Elle a ensuite dit qu'il y avait un certain risque à montrer des données concernant les mesures protectionnistes et à tenter de les rendre publiques, car ainsi il serait peut-être plus facile pour les décideurs de recourir à ces mesures en prétextant que d'autres le faisaient également. M. Newfarmer n'était pas d'accord; selon lui, il était utile que les mesures protectionnistes potentielles soient passées au crible.

M. Musafa al Said (Président du Comité économique du Parlement égyptien) a voulu donner le point de vue d'un pays en développement. Il a indiqué que les pays en développement avaient des ressources limitées, qu'en raison de la crise ils avaient de la difficulté à exporter vers les pays avancés et que, parallèlement, leurs capacités d'importation étaient réduites par suite du resserrement du crédit. Il a demandé aux intervenants à quoi ils pouvaient attribuer cela, si le concept de protection n'entrait pas en jeu. En réponse, M. Baldwin a dit qu'en effet les pays développés avaient plutôt recouru aux subventions durant la crise, et les pays en développement avaient plutôt recouru à des mesures protectionnistes à la frontière. Mais ces mesures avaient eu une portée limitée car, dans le monde d'aujourd'hui, avec les chaînes d'approvisionnement mondiales, on devait importer des intrants pour pouvoir exporter, de sorte que le relèvement des droits d'importation pouvait nuire directement aux exportations, et c'est la raison pour laquelle on n'y recourait pratiquement pas.

M. Jonathan Peel (Comité économique et social européen, Royaume Uni) a demandé si des chercheurs avaient mené des travaux sur la facilitation «inverse» des échanges, par exemple les législations nouvelles et non transparentes qui pouvaient favoriser les investisseurs nationaux par rapport aux investisseurs étrangers.

M. Ronald Steenblik (OCDE), mentionnant l'exposé de M. Newfarmer, a souligné que le protectionnisme n'était pas toujours la cause de l'instauration de nouvelles normes et de nouvelles réglementations, mais qu'il était plutôt un processus normal dans les pays en développement, qui rattrapaient la réglementation des pays développés. Il a aussi demandé quels types de subventions étaient pris en compte dans les chiffres présentés. M. Newfarmer a confirmé le premier avis exprimé par M. Steenblik. Il pensait lui aussi que les normes étaient très difficiles à évaluer car souvent elles étaient hautement techniques. S'agissant des subventions, il a souligné les importants montants accordés à l'industrie automobile dans plusieurs

pays, qui avaient contraint d'autres pays à évaluer ces subventions dans leur propre économie. S'adressant à M. Holmes, il a fait valoir que beaucoup d'autres mesures de protection du climat avaient un potentiel de distorsion; c'était le cas, par exemple, des subventions aux technologies vertes, des achats publics liés à ces technologies, des coentreprises public privé, et ainsi de suite. M. Holmes en est convenu.

Un représentant de la Banque asiatique de développement (BAsD) a demandé à M. Baldwin s'il serait utile de recourir à des mesures du côté de l'offre dans les pays ayant un important excédent commercial, par exemple en Asie de l'Est. En outre, il s'est dit inquiet des distorsions que pourraient générer les interventions dans le financement du commerce, qu'il n'était pas toujours facile de distinguer des subventions. M. Baldwin a souligné que l'une des grandes erreurs des années 1930 est que les mesures protectionnistes instaurées durant la crise sont restées en place par la suite. Il faudrait peut-être négocier une élimination des nouvelles mesures protectionnistes.

Un membre de l'assistance (de la Commission européenne) a suggéré de faire une distinction entre les mesures commerciales classiques et les subventions ou les mesures de sauvetage. Les chiffres agrégés exagéraient peut-être l'importance des subventions réelles en raison des différences de structure des marchés, par exemple les différences structurelles des secteurs bancaires d'un pays à l'autre.

M. Peter Glenn (consultant en politique commerciale), s'adressant à M. Holmes, a fait valoir que les pressions en faveur des ajustements à la frontière pour lutter contre le changement climatique s'atténueraient, car les gens verraient combien ces ajustements étaient difficiles à appliquer. M. Holmes a répondu qu'il le souhaitait en effet, mais qu'il était moins optimiste. L'UE prévoyait déjà de réviser en 2010 ses mesures concernant le changement climatique, et l'on ne pouvait exclure l'éventualité que cette révision comporte des mesures à la frontière. M. Newfarmer était du même avis. M. Baldwin a ajouté qu'on devait faire en sorte que le changement climatique ne réduise pas à néant le système de l'OMC. La meilleure option serait de le sortir du système. Les principaux pollueurs devraient élaborer des solutions à l'extérieur de l'OMC.

M. Michael Gasiorek (Université de Sussex) a fait deux observations. Il pensait comme M. Baldwin que le financement du commerce n'était généralement pas un problème majeur. Mais ce financement pouvait être très important pour certains pays ou certaines régions. Évoquant la question des normes, il est convenu avec

les intervenants précédents qu'elles pouvaient avoir un caractère protectionniste mais que souvent elles étaient appliquées dans le but de faciliter l'accès aux marchés plutôt que de l'entraver. Ensuite, il a soulevé la question de savoir quel effet la crise pouvait avoir sur le rythme de la libéralisation future et sur le Cycle de Doha. Il a souligné que, même si elle n'avait pas suscité de nombreuses mesures protectionnistes, la crise pouvait bien ralentir la libéralisation future; il a cité comme exemple possible les pourparlers sur l'accord de libre échange entre l'UE et l'Inde.

M. Lucian Cernat (Économiste en chef, DG Commerce, Commission européenne) a fait valoir qu'on devrait être plus précis lorsqu'on discute des mesures adoptées durant la crise. Le Global Trade Alert avait montré que moins de 1 pour cent des courants d'échanges mondiaux avaient été affectés par de prétendues mesures protectionnistes. Le protectionnisme avait donc été largement contenu jusque là. M. Cernat a aussi demandé si des travaux de recherche avaient été menés sur le lien entre le financement du commerce et le commerce intra entreprise. En réponse, M. Newfarmer a souligné qu'une analyse économique des mesures devait être effectuée sur une base sectorielle. Le sauvetage financier n'était pas abordé dans son étude, et il n'était pas certain que cela puisse être considéré comme une mesure protectionniste. M. Cernat a aussi soulevé la question du commerce intra entreprise, qui était peut-être moins affecté par les mesures protectionnistes ainsi que par la pénurie de financement du commerce. M. Newfarmer a indiqué qu'il fallait poursuivre les travaux de recherche sur le commerce intra entreprise. L'existence de ce commerce est peut-être l'une des raisons pour lesquelles aucune flambée de mesures protectionnistes n'a été observée jusqu'ici.

M. Baldwin a répondu à l'assistance en indiquant que la crise était née dans le monde développé et que les pays pauvres, qui étaient eux aussi touchés, ne l'avaient pas provoquée. La vigilance restait de mise, car les pressions en faveur des mesures protectionnistes pouvaient s'accroître en cas d'aggravation du chômage. Ce qui pouvait se passer était qu'à l'avenir, les Membres de l'OMC puissent convenir d'éliminer certaines mesures, telles que les mesures antidumping sur l'acier, les subventions à l'industrie automobile, etc., plutôt que d'essayer de conclure un autre grand cycle. M. Baldwin a souligné que cela s'était produit dans le passé, par exemple avec l'ATI.

Mme Carpenter a remercié les intervenants et l'assistance pour leur participation.

OO. Les dispositions relatives au travail et à l'environnement dans les accords bilatéraux et régionaux: enjeux pour le système commercial multilatéral

Mercredi 30 septembre 2009 – 11h15-13h15

Modérateur

M. Miguel Rodriguez Mendoza – Associé principal, Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD)

Intervenants

M. Pablo Lazo Grandi – Direction générale des affaires économiques internationales (DIRECON), Chili

Mme Evelynne Pichenot – Comité économique et social européen (CESE)

M. El Hadji Diouf – Responsable du Programme APE et régionalisme, Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD)

Débat organisé par

Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD, Genève)

Rapport rédigé par

ICTSD



Résumé

Les accords commerciaux régionaux (ACR) sont devenus un trait distinctif du paysage commercial international. Le nombre d'ACR a considérablement augmenté ces dernières années, à mesure que les Membres de l'OMC continuaient de négocier de tels accords. Quelque 200 accords distincts ont été notifiés à l'OMC, mais le nombre est peut-être plus élevé dans les faits, car certains accords ne sont jamais notifiés aux instances multilatérales, et bon nombre sont encore en négociation. Ces accords préférentiels couvrent une partie toujours plus importante des échanges, ce qui a conduit de nombreux analystes à penser que les ACR devenaient la règle plutôt que l'exception.

De nombreux arrangements régionaux énoncent des obligations qui vont au-delà des engagements multilatéraux existants, et d'autres traitent de domaines qui ne sont pas encore inclus dans le champ d'action de l'OMC, par exemple les politiques en matière d'investissement et de concurrence, ainsi que les questions relatives au travail et à l'environnement. Les accords régionaux ou bilatéraux entre pays à des stades de développement différents sont devenus chose courante, tout comme les tentatives visant à créer des zones économiques régionales en démantelant les obstacles au commerce et à l'investissement, objectif qui figure en bonne

place dans les stratégies commerciales des pays d'Asie de l'Est.

Il est donc essentiel pour les analystes et les spécialistes du commerce de mieux comprendre le fonctionnement des ACR et leurs incidences sur le système commercial multilatéral. Rédigées pour la plupart à la fin des années 1940, les règles actuelles de l'OMC sur les accords régionaux ne semblent pas offrir les moyens nécessaires pour composer avec un tel réseau d'accords. Les économistes ont des opinions contradictoires sur les ACR : facteur de création ou de détournement d'échanges - et les politologues tentent d'expliquer la résurgence des ACR par une combinaison de considérations économiques, politiques et sécuritaires. Dans certains cas, la peur de perdre des préférences commerciales unilatérales non réciproques existantes explique l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un ACR; c'est le cas, par exemple, des négociations entre l'Union européenne et ses anciennes colonies d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique en vue de la conclusion d'accords de partenariat économique (APE). Beaucoup s'inquiètent des répercussions systémiques des ACR et se demandent si l'on peut considérer ces accords comme des atouts contribuant à l'émergence d'un système commercial international plus fort et plus libre ou s'ils sont plutôt des obstacles qui érodent les règles et disciplines multilatérales.

1. Exposés des experts

(a) Pablo Lazo Grandi, Direction générale des affaires économiques internationales (DIRECON), Chili

M. Lazo Grandi a examiné sous l'angle politique et juridique la manière dont les normes internationales du travail ont été instaurées et la manière dont elles ont évolué dans la sphère commerciale internationale. Selon lui, les étapes essentielles de ce processus ont été les suivantes:

- Sommet mondial des chefs d'État sur le développement social, Copenhague, 1995;
- OMC: Déclaration de Singapour, 1996;
- OIT: Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, 1998;
- ECOSOC-ONU: Déclaration ministérielle, 2006;
- OIT: Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008.

En outre, l'intervenant a expliqué les nouvelles tendances et nouvelles négociations sur les normes du commerce et du travail aux niveaux multilatéral, régional et bilatéral. Ce faisant, il a souligné comment les questions relatives au travail ont été traitées dans le contexte des accords bilatéraux. Il a mis en lumière quatre modèles de négociations:

- États Unis: sanctions commerciales;
- UE: engagements sous la supervision de la société civile;
- Canada: contributions monétaires;
- Nouvelle Zélande-Chili: approches fondées sur la consultation et la coopération.

M. Lazo Grandi a présenté l'expérience liée au «droit non impératif», en particulier le Pacte mondial des Nations Unies et la norme 26000 de l'ISO sur la responsabilité sociale.

M. Lazo Grandi a souligné l'existence d'un certain nombre d'idées fausses concernant les normes du travail et les ALE. Par exemple, il a relevé ce qui suit:

- il n'y a aucune preuve montrant qu'un groupe arbitral sur les ALE a été saisi d'un litige en matière de travail;
- il n'y a aucune preuve d'utilisation protectionniste des dispositions relatives au travail;
- il n'y a aucune preuve de préjudice imputable aux clauses sociales;
- les expériences en matière de coopération ont été positives;
- certaines affaires concernaient les SGP; et
- des consultations ont eu lieu uniquement dans les pays de l'ALENA.

Enfin, M. Lazo Grandi a présenté quelques réflexions sur les défis auxquels se heurtent les tentatives de mise en œuvre des accords, sur le rôle de l'OIT dans cette conjoncture nouvelle et sur les incidences pour les pays en développement:

- Des politiques économiques et commerciales judicieuses peuvent être compatibles avec des politiques sociales judicieuses.
- La protection fondamentale en matière de travail ne compromet pas la croissance économique, que ce soit au niveau national ou au niveau international.
- La participation des travailleurs accroît la compétitivité.

(b) Evelyn Pichenot, Comité économique et social européen (CESE)

Mme Pichenot est membre du CESE, organe consultatif qui offre aux représentants des groupes d'intérêts socio professionnels d'Europe une plate forme structurée pour exprimer leurs points de vue sur les questions européennes. Son exposé portait sur le thème «Avis de la section Relations extérieures du CESE sur les négociations en vue de la conclusion de nouveaux accords de commerce». Mme Pichenot a souligné les points suivants:

- Selon le Comité, les accords bilatéraux doivent être perçus comme étant compatibles avec le multilatéralisme et même comme étant susceptibles de le renforcer. Les gains obtenus sur le plan bilatéral peuvent stimuler le processus multilatéral. Comme





le déclarent les CE, «notre prospérité dépend des échanges».

“ Les accords bilatéraux doivent être perçus comme étant compatibles avec le multilatéralisme et même comme étant susceptibles de le renforcer ”

- Cependant, le Comité souligne qu'il doit y avoir un changement qualitatif d'approche dans cette nouvelle série de négociations: il ne suffit pas d'essayer de reproduire au niveau bilatéral les politiques qui n'ont pas réussi au niveau multilatéral.
- En comparaison des accords multilatéraux, dont l'approche est nécessairement plus vaste, l'approche bilatérale peut permettre de respecter davantage les différences régionales et nationales.
- Le Comité considère que, dans le domaine de la surveillance, il a le potentiel requis pour jouer un rôle actif, en raison de sa structure. En particulier, son expérience lui permet d'identifier des partenaires potentiels dans d'autres pays.
- Tout en notant que la Commission souhaite obtenir des avis et une coopération sur les négociations dans leur ensemble, le Comité relève également que ces négociations porteront sur un très large éventail de questions et de préoccupations dont bon nombre sont évoquées dans le texte de son avis. Par conséquent, le Comité recommande avec force que soient examinées plus avant et plus en profondeur, dans un proche avenir, un certain nombre de ces questions spécifiques concernant par exemple le travail décent et l'accès aux marchés.
- Le Comité se félicite en particulier de voir ressurgir des considérations d'ordre social et environnemental dans la note d'information que la Commission a élaborée en vue de ces négociations, et relève à cet égard que la notion de développement durable inclut des considérations économiques, sociales et environnementales. Toutefois, le Comité note également que, parmi les questions d'ordre essentiellement économique qui sont abordées, nombreuses sont celles qui comportent des considérations relatives à la société civile, notamment celles qui concernent la libre circulation des personnes.

- Le Comité juge essentiel d'établir une assise de droits fondamentaux universels, ancrés dans les normes de l'OIT. Il estime également que ces normes doivent être utilisées pour élaborer des définitions mutuellement acceptables et applicables du «travail décent».

(c) El Hadji Diouf, Responsable de programme, Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD)

L'ICTSD a commandé un document intitulé *Environmental Issues in Economic Partnership Agreements: Implications for Developing Countries*, qui a été rédigé par Mme Beatrice Chaytor. L'exposé de M. Diouf visait à mettre en lumière, pour les pays en développement, les principaux résultats et principales recommandations figurant dans ce document.

M. Diouf s'est concentré sur les points saillants de l'étude, qui comprenait un examen presque exhaustif des différentes règles environnementales inscrites dans les différents APE existants. Il a exposé l'approche environnementale que l'Union européenne a adoptée dans les accords commerciaux auxquels elle est partie. Le but est de permettre aux pays ACP d'appréhender les contours de la politique commerciale européenne en rapport avec l'environnement et d'évaluer l'introduction éventuelle de questions environnementales dans les APE. De plus, l'étude fait le point sur les négociations en cours, décrit la teneur des propositions et détermine les incidences qu'aurait l'introduction de questions environnementales dans les APE. Elle examine les incidences possibles en ce qui concerne la gestion et la coordination entre les différentes communautés économiques régionales, l'application des règles environnementales, les délicates relations de complémentarité et/ou les conflits avec d'autres accords internationaux existants, l'introduction de nouvelles règles dans les législations nationales, le règlement des différends et le renforcement des capacités environnementales. L'intervenant a accordé une attention particulière aux coûts et avantages que pourrait générer l'introduction de questions environnementales dans les APE et a terminé son propos en formulant des recommandations à l'intention des pays ACP pour leur permettre de négocier des accords équilibrés qui tiennent compte de leurs intérêts commerciaux ainsi que de leurs exigences en matière de développement durable. Les principales recommandations sont les suivantes:

- Placer la négociation des dispositions environnementales des ACR dans le contexte plus large des priorités nationales en matière de protection de l'environnement ainsi que des intérêts nationaux à l'exportation. L'identification des intérêts spécifiques à l'exportation devrait être fondée sur des analyses économiques solides. Parmi les questions à examiner pourraient figurer la conformité avec les prescriptions concernant les mesures SPS et les OTC, les biens et services environnementaux et la gestion des ressources naturelles.

- Gérer et coordonner le processus de négociation de manière à garantir le résultat voulu. Il faudra assurer dans cette optique une coordination entre les institutions gouvernementales ainsi qu'entre les pouvoirs publics et le secteur privé (milieux d'affaires) et entre les pouvoirs publics et la société civile.

- Utiliser les évaluations d'impact environnemental ex ante et ex post comme un outil pour a) s'assurer que toutes les incidences potentielles des APE sur l'environnement et le développement durable sont prises en compte et b) permettre une participation adéquate des parties prenantes dans l'élaboration et la mise en œuvre des APE.

- Veiller à incorporer le plus de détails possible dans le libellé des ACR sur les dispositions fixant les priorités en matière de coopération environnementale, y compris les dispositions relatives au financement des activités connexes, afin d'en assurer la mise en œuvre effective.

- Incorporer des dispositions adéquates en ce qui concerne l'assistance technique et le renforcement des capacités visant à améliorer les normes environnementales et à renforcer les institutions

en vue de la surveillance et de l'application de ces normes. Cela pourrait inclure le financement des coûts d'ajustement aux nouvelles normes environnementales pour les PME, l'accès à des technologies nouvelles ou existantes pour améliorer les résultats environnementaux, le financement de l'adaptation aux nouvelles prescriptions en matière d'accès aux marchés, etc.

2. Conclusions et voie à suivre

L'un des objectifs de la séance était de présenter les études de l'ICTSD à l'assistance et de lui communiquer les principales recommandations de ces études. Il est ressorti des discussions qu'il est pertinent d'avoir un portrait global de la relation entre la sphère régionale et la sphère multilatérale pour ce qui est des dispositions concernant l'environnement et le travail dans le domaine du commerce.

De plus, les pays en développement devraient être conscients de l'impact négatif que pourrait avoir le chevauchement des négociations. Ils n'ont pas besoin d'établir un lien hiérarchique entre le régionalisme et le multilatéralisme, mais ils doivent choisir le meilleur cadre pour faire avancer leur programme de développement.

Par ailleurs, il ne semble pas réaliste de penser que certaines questions spécifiques, telles que les normes environnementales ou les normes du travail, devraient être considérées comme des positions de négociation qui sont défendues exclusivement par les pays développés. Ces questions devraient être le reflet d'une préoccupation commune, protéger les intérêts de la planète. Le personnel de l'ICTSD s'est engagé à distribuer des exemplaires des études à l'assistance dès qu'ils auraient été imprimés.

PP. Relance du commerce mondial et programme
pour le développement durable après Doha:
priorités pour la réforme de la gouvernance de l'OMC

Mercredi 30 septembre 2009 – 14h15-16h15

Modérateur

M. l'Ambassadeur Sergio Marchi – Chargé de recherche principal, Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD)

Intervenants

S.E. M. Faizel Ismail – Chef de la délégation de l'Afrique du Sud à l'OMC

M. Zhang Xiangchen – Ambassadeur adjoint, Mission permanente de la Chine auprès de l'OMC

S.E. M. Guillermo Valles Galmés – Ambassadeur, Représentant permanent de l'Uruguay auprès de l'OMC

M. Ricardo Meléndez Ortiz – Directeur général, Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD)

Débat organisé par

Programme sur la gouvernance économique mondiale de l'Université d'Oxford

Rapport rédigé par

Programme sur la gouvernance économique mondiale de l'Université d'Oxford
et Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD)



Résumé

Au cœur de la crise économique, diverses parties prenantes préconisent avec une insistance particulière la réforme de la gouvernance économique mondiale. Les participants ont examiné les défis que pose le renforcement du système commercial multilatéral pour le commerce et pour le développement durable. Il était attendu des intervenants qu'ils apportent une contribution concrète au dialogue continu entre les pouvoirs publics, les parties prenantes, les experts et les organisations non gouvernementales (ONG) sur la portée des discussions concernant la réforme de l'OMC, discussions qui devaient avoir lieu à la Conférence ministérielle de l'OMC en 2009 et lors des conférences ministérielles futures.

Le débat avait un point de départ, à savoir que l'OMC est une institution essentielle et utile mais que des améliorations sont nécessaires pour faire en sorte que le système commercial

multilatéral tienne compte de l'évolution des réalités politiques et économiques, de la crise financière mondiale et des défis pressants du développement durable.

Les participants ont examiné les questions concernant la position et le rôle de l'OMC dans la gouvernance économique mondiale, y compris ses relations avec les autres organisations et processus internationaux, la réforme de la gouvernance de ses fonctions et activités (y compris le processus de négociation, le règlement des différends, la surveillance des politiques commerciales, l'Aide pour le commerce et l'assistance technique), ainsi que les innovations en matière de gouvernance qui pourraient renforcer l'obligation de rendre des comptes aux citoyens à travers le monde et de respecter les engagements internationaux comme les Objectifs du Millénaire pour le développement.

1. Exposés des experts

(a) Sergio Marchi – Chargé de recherche principal, Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD)

Le renforcement du multilatéralisme commercial pour assurer un développement durable: Préparer l'OMC pour l'avenir

Le modérateur, M. l'Ambassadeur Marchi, a ouvert la séance en décrivant le contexte qui explique l'importance des discussions sur un programme de réforme de l'OMC:

“L'OMC est une institution essentielle et de grande valeur mais qui a besoin d'être adaptée au nouveau contexte politique et économique”

- La séance reposait sur un principe, à savoir que l'OMC est une institution essentielle et de grande valeur mais qui a besoin d'être adaptée au nouveau contexte politique et économique dans un monde placé sous le signe de l'intégration.
- Pour promouvoir une approche de la gouvernance internationale fondée sur des règles, si l'OMC n'existait pas, il faudrait la créer.
- La réforme de l'OMC devrait s'inscrire dans une optique durable.

“Si l'OMC n'existait pas, il faudrait la créer”

(b) Faizel Ismail, Chef de la délégation de l'Afrique du Sud à l'OMC

- Est convenu qu'il fallait renforcer le système fondé sur des règles et l'approche multilatérale du commerce.
- A formulé une critique sur le processus de décision et plus précisément sur les inégalités engendrées par les processus de décision informels.

- A évoqué les critiques existantes en ce qui concerne le processus d'accession des petits pays en développement et l'absence de règles et de procédures claires à ce sujet.

- A exprimé des préoccupations sur la non mise en œuvre de certaines décisions de l'Organe de règlement des différends.

- A souligné la nécessité d'avoir des objectifs de politique plus clairs pour façonner les travaux de l'OMC et de ses États Membres et a suggéré que des efforts soient déployés sur le front de la cohérence des politiques avec les autres organisations pertinentes, dans une optique de collaboration plutôt que de concurrence.

- Dans le contexte de l'effondrement des négociations de Doha, la question systémique sous jacente fondamentale – qui n'a pas encore été abordée – se situe à l'intersection du désaccord entre la «vision mercantiliste» de l'OMC d'une part et, d'autre part, la vision de l'OMC en tant qu'instance appelée à jouer un rôle dans l'architecture institutionnelle mondiale plus vaste et ayant une mission essentielle: favoriser l'intégration des pays en développement.

(c) Zhang Xiangchen – Ambassadeur adjoint, Mission permanente de la Chine auprès de l'OMC

- Était d'accord avec les intervenants précédents pour dire qu'il était nécessaire de discuter de la réforme de l'OMC.

- A comparé l'OMC à d'autres organisations et en a conclu que l'OMC était très appréciée. En revanche, il a souligné qu'au cœur de la crise financière le FMI avait été largement critiqué.

- A déclaré que l'Organe de règlement des différends était l'un des atouts institutionnels de l'OMC.

- Envisageait pour l'avenir un différend concernant les restrictions commerciales liées au changement climatique, et a fait observer que pour l'heure l'ORD ne serait pas en mesure de rendre une décision sur un tel conflit.

- A souligné qu'il était important de poursuivre les négociations de Doha, qui duraient depuis huit ans.





- A déclaré qu'il fallait un processus parallèle aux négociations de Doha, qui se concentrerait sur la réforme de l'OMC du point de vue des pays en développement.
- A soulevé des questions concernant l'approche décisionnelle fondée sur le consensus, l'engagement unique, la transparence et la participation de la société civile, qu'il considère comme des questions dignes d'attention dans un débat sur la réforme.
- A appelé l'attention sur le fait que le «bon vieux temps» était terminé s'agissant de la hiérarchie traditionnelle des pouvoirs à l'OMC.
- A signalé, pour conclure, que les États Membres devraient se concentrer davantage sur l'OMC plutôt que sur les accords commerciaux régionaux.
- A fait valoir qu'un programme de réforme ne devrait pas être considéré comme une «intervention chirurgicale» profonde et radicale mais plutôt comme une longue «liste de tâches».

“ Un programme de réforme ne devrait pas être considéré comme une «intervention chirurgicale» profonde et radicale mais plutôt comme une longue «liste de tâches» ”

**(d) Guillermo Valles Galmés –
Ambassadeur, Représentant permanent de
l'Uruguay auprès de l'OMC**

- Est convenu de la nécessité de discuter d'une réforme, mais partait du principe qu'il ne faudrait pas changer pour changer.
- A évoqué la nécessité d'éviter le «virus» de la réforme.
- A souligné l'ascension du G-20 sur la scène politique mondiale et a déclaré que le G-20 n'était pas une institution et ne devrait pas détourner l'attention au détriment des instances décisionnelles multilatérales formelles telles que l'OMC. Comme Henry Kissinger au sujet de l'UE, la question toujours plus actuelle était: «Quel est le numéro de téléphone du G-20?»

- A appelé l'attention sur la nécessité d'améliorer l'accès à l'Organe de règlement des différends et de renforcer la mise en œuvre de ses décisions.
- A dit qu'il était nécessaire d'améliorer le mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC et, une fois que le Programme de Doha pour le développement serait conclu, de s'attaquer à un nouveau programme commercial.
- A évoqué la fragmentation provoquée par les accords commerciaux régionaux.
- Pour conclure, s'est associé sans réserve à l'observation concernant la nécessité d'un processus de réforme parallèle à l'OMC, piloté par les États Membres.

**(e) Ricardo Meléndez Ortiz – Directeur
général, Centre international pour le
commerce et le développement durable
(ICTSD)**

- A salué le travail de Mme Carolyn Deere Birkbeck, qu'il remplaçait à titre d'intervenant en raison de son absence pour cause de maladie.
- A souligné les capacités créatrices dont les Ambassadeurs auprès de l'OMC avaient fait preuve, au fil des ans, dans la réponse aux défis.
- A indiqué que l'OMC devait «marcher et mâcher du chewing gum» en même temps, renvoyant à l'idée que les négociations de Doha pouvaient et devraient se dérouler parallèlement aux discussions sur un programme de réforme.
- A dit qu'une réflexion sérieuse s'imposait sur l'avenir de l'Organisation.
- A fait valoir qu'il était nécessaire d'adapter l'adéquation des institutions commerciales internationales aux défis actuels et émergents.
- A évoqué l'idée selon laquelle l'OMC dispose des bons outils (tels que la structure de ses comités), qui ne sont pas utilisés comme il se devrait.
- A recommandé que l'OMC gère mieux l'interdépendance et l'intégration des marchés mondiaux et qu'elle s'emploie à améliorer la cohérence – «le grand marchandage».

- A évoqué la prolifération des arrangements commerciaux bilatéraux et régionaux et les défis connexes.
- A souligné que l'OMC devrait améliorer sa transparence et sa fonction de surveillance.
- A noté, en conclusion, que l'OMC demeurerait une organisation incomprise du public.

“L'OMC demeurerait une organisation incomprise du public”

2. Questions et observations de l'assistance

L'assistance a semblé souscrire à la nécessité d'un changement et d'une réforme à l'OMC. Un seul intervenant ne souscrivait pas à l'idée d'une réforme. La première question de l'assistance a fait ressortir les préoccupations constantes sur la nécessité pour les Membres de l'OMC de reconsidérer les «objectifs plus larges» du système commercial mondial – les participants ont été invités à indiquer si, à leur avis, il serait judicieux que cette notion englobe également les droits humains et les priorités environnementales. Un autre participant a contesté l'hypothèse selon laquelle les problèmes du commerce mondial sont provoqués par les institutions et par l'architecture institutionnelle (c'est à dire les processus de décision). À son avis, le problème tenait plutôt au fait que les États Membres n'étaient pas capables de parvenir à un consensus dans leur pays, et non à un problème au sein de l'Organisation à Genève. Ce participant s'est dit opposé à l'idée d'ajouter un plus large éventail de tâches au programme de l'OMC; il fallait éviter de charger l'institution en lui confiant de nouvelles questions et éviter aussi l'objectif d'«assurer» et de «garantir» des résultats dans le cadre du système multilatéral.

Un autre participant a dit qu'il importait d'accorder une plus grande attention aux objectifs de développement

dans le système de l'OMC et a souligné la nécessité de renforcer les liens entre l'OMC et le reste du système international ainsi que les objectifs mondiaux plus vastes d'une économie internationale plus équitable et de la justice sociale. D'autres membres de l'assistance ont invité les intervenants à s'exprimer sur les problèmes liés aux accords commerciaux régionaux, sur le manque de participation du secteur privé, sur l'insuffisance du leadership politique et sur la possibilité que l'OMC accorde une plus grande attention à la politique de la concurrence.

3. Conclusions et voie à suivre

À la fin de la séance, M. Meléndez Ortiz a appelé l'attention sur la parution prochaine du document de l'ICTSD intitulé «Strengthening Multilateralism», de Carolyn Deere et Catherine Monagle; ce document présente l'éventail des propositions de réforme pour l'OMC, qui coïncident avec de nombreux points de vue exprimés durant la séance. Dans leurs observations finales, les intervenants ont indiqué que l'OMC devrait suivre deux voies parallèles – conclure le Cycle de Doha et, simultanément, mettre en œuvre un processus de réforme visant à renforcer l'institution. À cet égard, l'accent a été mis sur l'adaptation plutôt que sur le changement institutionnel simplement pour changer, et les intervenants ont mis en garde contre une transformation qui rendrait l'institution méconnaissable. Ils ont souligné l'importance qu'il y avait à incorporer et à appliquer une vision stratégique concernant l'orientation que l'institution doit prendre à l'avenir. Dans leurs observations finales, les intervenants ont également souligné qu'une bonne idée ne valait pas grand chose s'il n'y avait pas de processus pour véhiculer les idées de réforme. Il a été recommandé d'établir un processus politique piloté par les États Membres – et en particulier les ministres – pour faire en sorte que les idées aboutissent à des changements réels. Enfin, les intervenants ont souligné qu'à leur avis le leadership – d'une diversité d'États – était un élément indispensable du processus de réforme.

QQ. Comment la sécurité alimentaire et l'agriculture durable modifieront le programme de l'OMC après la crise

Mercredi 30 septembre 2009 – 14 h 15-16 h 15

Modérateur

M. Ajay Vashee – Président, Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA)

Intervenants

S.E. Mme Laura Mirachian – Ambassadeur, Représentante permanente de l'Italie auprès de l'OMC

M. Ahmad Manzoor – Directeur, Bureau de liaison de la FAO à Genève

M. Ravi Bangar – Représentant permanent adjoint de l'Inde auprès de l'OMC

S.E. M. David Walker – Ambassadeur, Représentant permanent de la Nouvelle Zélande auprès de l'OMC et Président des Sessions de négociation extraordinaires du Comité de l'agriculture de l'OMC

Débat organisé par

Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA)

Rapport rédigé par

FIPA



Résumé

La FIPA a organisé, dans le cadre du Forum public de l'OMC, une séance qui a réuni des dirigeants agricoles du monde entier, des représentants de la FAO, des ambassadeurs auprès de l'OMC et le Président des Sessions de négociation extraordinaires du Comité de l'agriculture de l'OMC, M. l'Ambassadeur David Walker.

Au cours de cette séance, les participants ont examiné les modifications qu'il faudra apporter à l'Accord sur l'agriculture de l'OMC pour atteindre les nouveaux objectifs mondiaux en matière de sécurité alimentaire et les objectifs liés au changement climatique et pour relancer l'économie mondiale. Les intervenants étaient invités à répondre aux questions suivantes:

Il faut nourrir, à l'échelle de la planète, 1 milliard de personnes souffrant de la faim. Les agriculteurs ont besoin de programmes spéciaux d'investissement dans la production vivrière locale. Ces programmes sont-ils contraires aux règles de l'OMC?

Pour atteindre les objectifs liés au changement climatique, il faut encourager le développement agricole là où son empreinte carbone est la plus faible. Faut-il pour cela adapter les règles de l'OMC?

Les possibilités de création d'emplois offertes par les plans de relance budgétaire de nombreux pays pourraient être axées sur les «emplois verts». Ces critères «écologiques» ou de «gestion des ressources naturelles» sont-ils compatibles avec les règles de l'OMC?

L'organisation de la séance a été motivée par les résultats de la première réunion des Ministres de l'agriculture du G 8, tenue à Trévise (Italie) en avril 2009, durant laquelle les Ministres avaient «souligné la nécessité de placer l'agriculture et la sécurité alimentaire au cœur du programme politique international». Le G 8 est favorable à un «partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition dans le cadre du système des Nations Unies». Ces nouvelles structures de gouvernance mondiale font passer les questions alimentaires et agricoles avant les autres priorités. Qu'est-ce que ces défis impliquent pour le programme de l'OMC après la crise?

Il ne fait aucun doute que les crises mondiales remettent en question l'Accord de l'OMC sur l'agriculture. Il est reproché aux institutions mondiales de ne pas répondre convenablement aux crises alimentaire, énergétique et financière, et les gouvernements nationaux sont largement critiqués pour la déréglementation excessive et le «fondamentalisme du libre marché» qui ont permis aux spéculateurs et aux négociants de plonger le monde dans une profonde récession.

L'agriculture familiale peut être une véritable réponse à ces préoccupations en permettant d'utiliser rationnellement les ressources naturelles, de lutter contre la faim et la pauvreté, de soutenir les communautés rurales pour contrebalancer l'urbanisation excessive, d'atténuer le changement climatique et de développer les énergies renouvelables sur certains types de sols, tout en créant des emplois et en améliorant l'économie.

1. Exposés des experts

(a) Ajay Vashee, Président de la FIPA

M. Vashee, modérateur de la séance, a mis en exergue les nouvelles structures de gouvernance mondiale qui font passer les questions alimentaires et agricoles avant les autres priorités de l'action publique. «Où se situe l'OMC à cet égard et comment tient-elle compte des questions relatives à la sécurité alimentaire et au changement climatique?», a-t-il demandé.

Le Président de la FIPA ne s'attendait pas à ce que l'OMC remédie au changement climatique ou qu'elle instaure la sécurité alimentaire à l'échelle de la planète. Cependant, les agriculteurs attendaient de l'OMC qu'elle ne bloque pas l'action des gouvernements nationaux lorsque ces derniers tentaient de répondre à ces défis mondiaux par des moyens qui ne faussent pas les échanges.

“ Si nous n'abordons pas les questions de la sécurité alimentaire et du changement climatique dans une perspective commerciale, il sera impossible de progresser globalement sur ces fronts ”

«On s'attendrait également à ce que les règles de l'OMC fassent en sorte que tous les pays puissent préserver leur compétitivité sur les marchés lorsque les différents pays appliquent leur réglementation en matière de changement climatique et de sécurité alimentaire», a poursuivi M. Vashee. «Par essence, un accord sur l'agriculture ne devrait pas bloquer le développement, et il est très clair que si nous n'abordons pas les questions de la sécurité alimentaire et du changement climatique dans une perspective commerciale, il sera impossible de progresser globalement sur ces fronts», a-t-il conclu.

(b) Ravi Bangar, Représentant permanent adjoint de l'Inde auprès de l'OMC

M. Bangar a fait observer qu'en raison des défis mondiaux auxquels l'humanité est confrontée, y compris la dégradation de l'environnement et plus précisément le changement climatique, la pratique de l'agriculture durable est plus difficile pour les agriculteurs. La promotion d'une sécurité alimentaire qui soit durable sur les plans économique, social et écologique exige

l'élimination des obstacles ayant des effets de distorsion des échanges.

“ La promotion d'une sécurité alimentaire qui soit durable sur les plans économique, social et écologique exige l'élimination des obstacles ayant des effets de distorsion des échanges ”

Certains pays produisent la majeure partie des aliments nécessaires pour couvrir leurs besoins, mais la plupart doivent compter dans une certaine mesure sur le commerce international. Dans la région Asie Pacifique, 25 pays sont des importateurs nets de produits alimentaires.

M. Bangar a expliqué que la gouvernance commerciale multilatérale dans le domaine des produits agricoles et alimentaires était encore faible. Avant 1995, la plupart des pays développés, à l'exception de l'Australie et de la Nouvelle Zélande, ont mis à profit les possibilités de protection et de subventionnement de leurs propres productions alimentaires, ce qui a engendré une surproduction, tandis que la plupart des pays en développement, influencés par les politiques d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale, négligeaient généralement l'agriculture, ce qui a engendré une sous production. Cet état de choses a peut-être été favorable à l'agriculture locale dans les pays développés, mais il a été dommageable pour les agriculteurs du monde entier lorsque l'afflux des cultures subventionnées sur les marchés internationaux s'est traduit par une poussée des importations dans les pays en développement.

L'intervenant a cité l'exemple des Fidji. En 1986, les Fidji étaient autosuffisantes en riz à 75 pour cent mais, par suite de la déréglementation et de l'afflux d'importations meilleur marché, cette proportion est tombée à 15 pour cent.

M. Bangar a fait observer que, même si le Programme de Doha pour le développement (PDD) restait prioritairement axé sur l'élimination des politiques à effet de distorsion qui avaient été identifiées durant le Cycle d'Uruguay, les Membres devaient en profiter pour ajouter des règles visant les restrictions à l'exportation. De plus, les pays en développement devaient se voir ménager une plus grande marge de manœuvre sous l'angle des





politiques de développement, par le biais des produits spéciaux et des mesures de sauvegarde spéciale.

(c) Laura Mirachian, Ambassadeur de l'Italie auprès de l'OMC

M. l'Ambassadeur Mirachian a soutenu que les marchés devaient demeurer ouverts, qu'il fallait rejeter le protectionnisme et qu'il fallait continuer de surveiller et d'analyser les facteurs susceptibles d'influer sur la volatilité des prix des produits, y compris la spéculation.

Elle a indiqué que les membres du G 8 confirmaient leur détermination à réduire les distorsions des échanges et à s'abstenir de renforcer les obstacles au commerce et à l'investissement et d'appliquer des mesures incompatibles avec les règles de l'OMC pour stimuler les exportations, tout en s'engageant fermement à conclure le PDD. Elle a dit que la conclusion du PDD demeurait une priorité absolue pour l'UE. «L'UE était prête à conclure les négociations en juillet 2008, et elle demeure prête à progresser sur la base des textes de négociation actuels», a-t-elle déclaré.

M. l'Ambassadeur Mirachian a poursuivi en soulignant que le Sommet du G 8 avait reconnu la dimension mondiale de la sécurité alimentaire et de l'agriculture ainsi que l'urgence d'une réponse plus résolue à ces enjeux. Le G 8, a-t-elle dit, a confirmé la nécessité d'une stratégie mondiale – faisant intervenir toutes les parties prenantes concernées – qui aille au-delà de la situation actuelle et applique une perspective à long terme en plaçant la sécurité alimentaire au cœur du programme d'action international.

(d) Ahmad Manzoor, Directeur du Bureau de liaison de la FAO à Genève

La production alimentaire doit doubler pour répondre aux besoins d'une population croissante qui atteindra 9,2 milliards de personnes d'ici à 2050. «Comment peut-on accroître à ce point la production alimentaire?», a demandé M. Manzoor. Le potentiel d'accroissement des superficies cultivées est modeste; on l'estime, dans le meilleur des scénarios, à environ 10 pour cent. Cela dit, l'intervenant a indiqué que la seule option réaliste était alors de s'employer à augmenter les rendements et l'intensité culturale. Toutefois, l'augmentation du rendement des cultures – surtout dans les pays en développement, dont la population augmente rapidement – a ralenti au fil des ans. Selon M. Manzoor, la réponse à sa question, en définitive, est que «[p]our augmenter notablement la production

agricole, il faut accroître les investissements dans l'agriculture. Il faut donc inverser la tendance actuelle, car les investissements dans l'agriculture – que ce soit par les nations elles-mêmes, au moyen de leurs propres ressources, ou au titre de l'aide étrangère – vont en diminuant dans le monde en développement». L'aide extérieure destinée à l'agriculture est tombée de 6,2 milliards de dollars EU en 1980 à 2,3 milliards en 2002, a dit M. Manzoor. Il en est résulté une baisse du taux de croissance de la production agricole, que M. Manzoor a comparée à «l'augmentation de 10 pour cent du soutien total aux producteurs dans les pays de l'OCDE sur les 20 dernières années et à la hausse induite de 53 pour cent que la production agricole a connue dans ces pays».

“La production alimentaire doit doubler pour répondre aux besoins d'une population croissante qui atteindra 9,2 milliards de personnes d'ici à 2050”

Comme l'a expliqué M. Manzoor, les subventions que les pays de l'OCDE accordent à leurs agriculteurs ne peuvent être égalées par les pays plus pauvres, de sorte que les agriculteurs des pays pauvres ne sont pas en mesure d'affronter la concurrence mondiale. De même, les obstacles tarifaires et non tarifaires sont une contrainte pour les pays en développement qui souhaitent exporter leur production excédentaire.

M. Manzoor a fait observer que le Cycle de négociations de Doha contribuera à corriger certaines de ces distorsions mais qu'il ne résoudra sans doute pas intégralement certains des problèmes sous-jacents, tels que ceux qui ont mené à la flambée des prix des produits alimentaires en 2007-2008. Les règles de l'OMC ont été jugées faibles pour ce qui est des disciplines relatives aux exportations de produits alimentaires et à la conversion de certaines denrées alimentaires en biocarburants grâce à l'utilisation de subventions. Cet état de choses réduisait la confiance dans les marchés mondiaux.

M. Manzoor a décrit le type d'investissements dont les pays en développement ont besoin pour stimuler la productivité agricole. Il a mentionné un document récent présenté à une conférence de la FAO en juin 2009, qui répartissait ce soutien en quatre grandes catégories, à savoir: a) le maintien ou le renforcement des capacités productives, par exemple avec la recherche développement et l'amélioration de l'entreposage et des

infrastructures; b) la réduction des risques/incertitudes entourant les revenus et les prix, grâce à l'assurance-récolte; c) l'amélioration de la sécurité alimentaire et d) la préservation des ressources naturelles et de l'environnement. M. Manzoor a souligné que toutes ces mesures semblaient constituer des subventions ne faussant pas les échanges et qu'elles relevaient par conséquent de la catégorie verte.

(e) David Walker, Président des Sessions de négociation extraordinaires du Comité de l'agriculture de l'OMC

M. l'Ambassadeur Walker a indiqué que la communauté internationale était aux prises avec un large éventail de questions – telles que la sécurité alimentaire, le changement climatique, la pauvreté et les inégalités à l'échelle mondiale – et que l'OMC était seulement l'une de ces communautés internationales au sein desquelles les gouvernements Membres se réunissaient pour débattre de ces questions. L'OMC ne prétend en aucune manière être la seule réponse à l'une quelconque de ces questions, mais elle fait partie de la solution, a-t-il dit.

«S'agissant de l'agriculture, et de l'agriculture dans le cadre de l'OMC en particulier, je crois qu'il est important de se rappeler que, de l'avis général, l'agriculture demeure le segment du commerce mondial où il y a le plus de distorsions, et c'est seulement depuis 15 ans que les membres des systèmes commerciaux essaient de remédier à cela au moyen de l'Accord sur l'agriculture issu du Cycle d'Uruguay», a-t-il indiqué.

S'agissant des aides publiques axées sur les questions telles que la sécurité alimentaire et la promotion de l'investissement dans le monde en développement, M. l'Ambassadeur Walker a indiqué que la catégorie verte comportait un éventail de flexibilités à cet égard. Toutefois, a-t-il expliqué, «lorsqu'on est au milieu de ces discussions, on entend souvent le monde en développement dire que le jeu est inégal parce que nous n'avons pas vraiment résolu le problème des généreuses subventions du monde développé et que les pays en développement ont encore besoin de flexibilité pour pouvoir développer leur agriculture en gardant une certaine protection résiduelle aux frontières. Encore une fois, s'il en est ainsi, cette situation devrait être évolutive».

M. l'Ambassadeur Walker a soutenu avec insistance que le Cycle du développement de Doha faisait partie de la réponse aux défis actuels, tout en indiquant que «le Cycle de Doha sera un nouveau pas en avant mais

ne réglera pas de manière définitive la question de l'agriculture ... Lorsqu'il sera conclu, il montrera – et c'est très important – que la communauté internationale est capable de continuer à s'accorder sur les progrès communs à accomplir dans un domaine particulier de la coopération internationale». Il a ajouté que «la conclusion du Cycle de Doha est une étape nécessaire pour que la communauté internationale, tout au moins dans le cadre de l'OMC, puisse s'attaquer aux autres questions pressantes figurant au programme d'action».

2. Questions et observations de l'assistance

Durant la discussion qui a suivi, des dirigeants agricoles, des organisations intergouvernementales et d'autres participants ont pris la parole.

De cette discussion se sont dégagées les considérations suivantes:

- Moyens par lesquels on peut protéger, dans le cadre de l'OMC, l'investissement public qui sera nécessaire pour qu'il y ait un accroissement notable de la production agricole.
- Incidences de la volatilité tant sur les marchés agricoles que sur les intrants agricoles, et moyens permettant d'y faire face dans le respect des règles de l'OMC.
- Effets de la concentration industrielle dans la chaîne agroalimentaire et changements que cela entraîne dans les règles du jeu en ce qui concerne le commerce et l'investissement agricoles.
- Les possibilités de création d'emplois intégrée aux plans de relance budgétaire de bon nombre de pays pourraient privilégier les «emplois verts». Ces critères «verts» ou liés à la «gestion des ressources naturelles» sont-ils compatibles avec les règles commerciales de l'OMC?
- Et enfin, s'agissant de la cohérence entre l'OMC et les autres éléments de la gouvernance internationale dans le domaine de l'agriculture – le FMI, la Banque mondiale, la FAO, le G-20 et, par dessus tout, l'accord qui succédera au Protocole de Kyoto sur le changement climatique – comment l'OMC recherchera-t-elle la cohérence dans ses conclusions avec les autres structures de gouvernance mondiale?



3. Conclusions et voie à suivre

M. Vashee a instamment demandé aux intervenants de garder les intérêts des agriculteurs et leurs préoccupations concernant la durabilité au premier plan des négociations. La FIPA attend avec intérêt un cadre auquel les agriculteurs peuvent s'adapter et s'ajuster. Les problèmes mondiaux exigent des solutions mondiales ainsi que des structures de gouvernance mondiale qui, plutôt que de gaspiller des ressources et du temps, travaillent de concert et veillent à la cohésion de tous les mandats et de toutes les politiques, évitant ainsi les contradictions. Si les politiques des structures de gouvernance mondiale ne sont pas compatibles, cela ne fera que bloquer le progrès, et l'on ne trouvera jamais de solutions globales.

Il y a certaines questions qui doivent être résolues dans le cadre de l'OMC. Par exemple, la question des subventions ne peut être traitée que dans une enceinte multilatérale, et l'OMC est certainement le bon cadre pour cela. Il n'est pas possible d'en discuter dans le cadre

des accords bilatéraux ou régionaux de libre échange. Pour la durabilité et la sécurité alimentaire à long terme, particulièrement dans le monde en développement, cela est essentiel. Le Cycle de négociations de Doha ne devrait pas être conclu tant qu'une solution raisonnable n'aura pas été trouvée à cet égard.

La FIPA encourage les États Membres de l'OMC à mener des consultations appropriées, de la base au sommet, et à associer leurs organisations d'agriculteurs à ce processus. Pourquoi mèneriez-vous des négociations sur les politiques agricoles sans y associer ceux qui devront en appliquer le résultat final? De plus, la FIPA soutient qu'un accord sur l'agriculture devrait être véritablement représentatif de tous les pays du monde, de tous les niveaux de production agricole et de tous les agriculteurs et que, si un accord était signé, c'est l'événement qui nous rapprocherait le plus de la voie menant à un monde en sécurité sur le plan alimentaire.

RR. Les droits humains fondamentaux au travail et le rôle de l'OMC: voies opérationnelles?

Mercredi 30 septembre 2009 – 16h30-18h30

Modérateur

M. Tom Jenkins – Conseiller, Confédération européenne des syndicats (CES)

Intervenant

M. Philippe Morvannou – SYNDEX

Débat organisé par

Confédération européenne des syndicats (CES)

Rapport rédigé par

Confédération européenne des syndicats (CES)



Résumé

Le début du XXI^e siècle est marqué, sur les plans économique et politique, par l'émergence de nouvelles puissances mondiales, au premier rang desquelles figurent les deux pays les plus peuplés de la planète: la Chine et l'Inde. De ce phénomène historique naît un nouvel ordre international qui pose la question des valeurs qui domineront la scène mondiale au cours des prochaines décennies.

Au cœur de cette redéfinition des bases marchandes de l'ordre international à venir est

l'Organisation mondiale du commerce, la seule grande institution de gouvernance mondiale à avoir été créée après la fin de la guerre froide. Si dans certains pays émergents, au final peu nombreux, la pauvreté a reculé avec la croissance économique, le développement – en tant que source de bien être et d'amélioration des conditions de vie de la très grande majorité de la population – n'est pas au rendez vous. Et c'est d'autant plus vrai que les violations des droits humains au travail ont perduré, voire se sont développées.



1. Exposé de l'expert

(a) Philippe Morvannou – SYNDEX

La séance était fondée sur la présentation d'un rapport demandé par la CES. Le but était d'identifier les voies opérationnelles que les syndicats pouvaient emprunter pour jouer un rôle décisif dans le cadre de l'OMC. Les voies identifiées sont les suivantes:

La voie juridique

Cette voie a été explorée sur la base de deux questions: 1) Quels sont les arguments pour l'inclusion des droits fondamentaux au travail dans le droit de l'OMC? et 2) Comment et à quelles conditions l'acteur syndical peut-il faire entendre sa voix à l'OMC?

L'exposé était axé sur la hiérarchie des normes dans le système mondial et sur l'article XX du GATT. M. Morvannou a conclu que le droit de l'OMC n'était pas isolé du droit international.

La voie économique

L'exploration de la voie économique, qui reposait sur la question de savoir si le dumping social pouvait avoir une justification économique, était axée sur la recherche de nouveaux outils réglementaires. M. Morvannou a suggéré une méthode conceptuelle qui devrait examiner le cas de la Chine en tant que source de déséquilibre commercial et financier. Cette méthode devrait aussi inclure des normes et des labels, ainsi que le concept de travail décent.

La voie contractuelle

Pour l'analyse de la voie contractuelle, l'intervenant a évalué la portée et les limites des accords cadres internationaux proposant des normes et des programmes d'étiquetage qui semblent prometteurs.

Les voies politique et institutionnelle

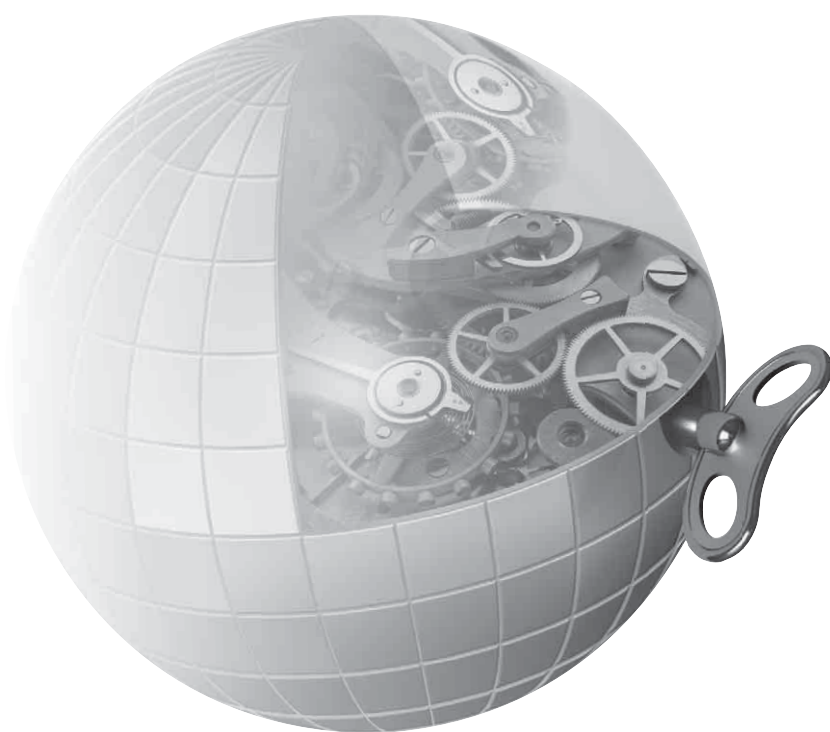
Enfin, en présentant les voies politique et institutionnelle, M. Morvannou a préconisé une meilleure cohérence entre les institutions de gouvernance mondiale. Il a fait une analyse critique des accords de partenariat économique (APE) tout en soulignant l'importance des évaluations d'impact systémique. Dans ce contexte, le développement durable est perçu comme un levier qui contribue au respect des droits humains fondamentaux au travail.

2. Conclusions et voie à suivre

La principale conclusion de la séance est que le respect des droits au travail n'est pas une mesure protectionniste mais que, au contraire, il est compatible avec le commerce international. Les institutions de gouvernance mondiale doivent être réformées de sorte que les syndicats puissent jouer un rôle plus large. L'intervenant a proposé la création d'un organe consultatif de l'OMC, composé de syndicats, suivant l'exemple de l'OCDE. Il a toutefois été convenu, en définitive, que la perspective de l'OMC sur les droits au travail demeurerait différente de la perspective de l'OIT.



WTO OMC





Abréviations

4C	Code commun pour la communauté du café
AAA	Programme AAA de Nespresso pour un café de qualité durableMC
Accord OTC	Accord sur les obstacles techniques au commerce
ACICI	Agence de coopération et d'information pour le commerce international
ACP	Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ACR	accord commercial régional
ACTA	Accord commercial de lutte contre la contrefaçon
ADPIC	aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AEM	accord environnemental multilatéral
AFA	Asian Farmers Association for Sustainable Rural Development
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AIO	Tableau entrées-sorties international de l'Asie
AIPPI	Association internationale pour la protection de la propriété intellectuelle
ALE	accord de libre-échange
ALEAC	Accord de libre-échange d'Amérique centrale
ALEAC-RD	Accord de libre-échange entre l'Amérique centrale, la République dominicaine et les États-Unis
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AmCham EU	American Chamber of Commerce to the European Union
AMNA	Accès aux marchés pour les produits non agricoles
AMP	Accord sur les marchés publics
APD	aide publique au développement
APE	accord de partenariat économique
APHIS	Service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire (Département de l'agriculture des États-Unis)
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
AsiaDHRRA	Asian Partnership for the Development of Human Resources in Rural Asia
ATI	Accord sur les technologies de l'information (Déclaration ministérielle sur le commerce des produits des technologies de l'information)
BAAsD	Banque asiatique de développement
BHCDH	Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme
BID	Banque interaméricaine de développement
BMD	banque multilatérale de développement
BPO	externalisation des fonctions de l'entreprise
BRIC	Brésil, Russie, Inde et Chine (Afrique du Sud également)
BRUEGEL	Brussels European and Global Economic Laboratory
CACR	Comité des accords commerciaux régionaux de l'OMC
CADE	Conseil administratif de défense économique (Brésil)
catégorie bleue	Dans le domaine de l'agriculture, catégorie de soutien interne qui autorise les aides liées à la production tout en étant assujettie à des plafonds de production, de sorte qu'elle a des effets minimaux de distorsion des échanges
catégorie verte	Dans le domaine de l'agriculture, catégorie de soutien interne dont on considère qu'elle ne fausse pas les échanges et qui est donc autorisée sans limitations
CBE	Convention sur le brevet européen
CCG	Conseil de coopération du Golfe
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CELCAA	Comité européen de liaison des commerces agroalimentaires
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CES	Confédération européenne des syndicats

CESE	Comité économique et social européen
CFC	Commission fédérale de la concurrence
CFTC	Commodity Futures Trading Commission
CIAA	Confédération des industries agroalimentaires de l'Union européenne
CIEL	Center for International Environmental Law
CIES	Consortium de recherche économique et sociale
CIR	Cadre intégré renforcé
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CO₂	dioxyde de carbone
CODEX	Commission du Codex Alimentarius
COGECA	Comité général de la coopération agricole de l'Union européenne
COP15	15ème session de la Conférence des Parties [à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques]
COPA	Comité des organisations professionnelles agricoles
COPA-COGECA	Comité des organisations professionnelles agricoles/Confédération générale de la coopération agricole
CSA	Collectif Stratégies Alimentaires
CSI	Conférence syndicale internationale
CTEI	Centre pour le commerce et l'intégration économique
DPI	droit de propriété intellectuelle
EAFF	Eastern Africa Farmers Federation
ECI	indice des clusters économiques
ECIPE	European Centre for International Political Economy
ECOSOC	Conseil économique et social de l'ONU
EDIC	étude diagnostique sur l'intégration du commerce
EIDD	étude d'impact sur le développement durable
EIDH	étude d'impact sur les droits humains
EPC	examen des politiques commerciales
EPPA	Emissions Predictions and Policy Analysis (Massachusetts Institute of Technology)
ESF	European Services Forum
ESTP	École spéciale des travaux publics
Euro Coop	Communauté européenne des coopératives de consommateurs
EUROFER	Confédération européenne des industries du fer et de l'acier
FANDC	Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FETRAF-Sul	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fédération des travailleurs ruraux et de l'agriculture familiale du sud du Brésil)
FIPA	Fédération internationale des producteurs agricoles
FMI	Fonds monétaire international
FNC	Fédération nationale des caféiculteurs de Colombie
FOEE	Friends of the Earth Europe
FTA	Foreign Trade Association
G-20	Le Groupe des vingt (G-20) au sein de l'OMC a été créé en 2003 dans l'optique des négociations sur l'agriculture. Il comprend actuellement les membres suivants: Afrique du Sud, Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Cuba, Égypte, Équateur, Guatemala, Inde, Indonésie, Mexique, Nigéria, Pakistan, Paraguay, Pérou, Philippines, Tanzanie, Thaïlande, Uruguay, Venezuela et Zimbabwe. Créé en 1999, le Groupe des vingt ministres des finances et gouverneurs de banques centrales (G-20) vise à rassembler de manière systématique les grandes économies industrielles et en développement pour débattre des enjeux cruciaux de l'économie mondiale. Il se réunit également au niveau des chefs de gouvernement. Ses membres sont les suivants: Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, États-Unis d'Amérique, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, République de Corée, Royaume-Uni, Russie et Turquie.



GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GES	gaz à effet de serre
GRID	Groupe de recherche sur le risque, l'information et la décision
GTA	Global Trade Alert
GTAP	Projet d'analyse du commerce mondial de l'Université Purdue (États-Unis)
IAASTD	évaluation internationale des sciences et des technologies agricoles pour le développement
IAE de Paris	Institut d'administration des entreprises de Paris
IATP	Institute for Agriculture and Trade Policy
ICC	Chambre de commerce internationale
ICN	International Competition Network
ICONE	Institut d'études du commerce et des négociations internationales (Brésil)
ICRIER	Indian Council for Research on International Economic Relations
ICTSD	Centre international pour le commerce et le développement durable
IDE-JETRO	Institut des économies en développement, Organisation japonaise du commerce extérieur
IED	investissement étranger direct
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
IIDD	Institut international du développement durable
ILI	International Law Institute
IMD	International Institute for Management Development
IPC	International Food & Agricultural Trade Policy Council
ISEAL	International Social and Environmental Accreditation and Labelling
ISO	Organisation internationale de normalisation
ITC	Centre du commerce international
ITPM	Indice d'inclusion dans l'élaboration des politiques commerciales
LATN	Réseau latino-américain sur le commerce
MAR	Membres ayant accédé récemment
MEPC	Mécanisme d'examen des politiques commerciales
MERCOSUR	Marché commun du Sud
MGS	mesure globale du soutien
MIC	mesures concernant les investissements et liées au commerce
MIRAGE	Modeling International Relationships in Applied General Equilibrium
Momagri	Mouvement pour une organisation mondiale de l'agriculture
MSF	Médecins sans frontières
MSS	Mécanisme de sauvegarde spéciale/mesures de sauvegarde spéciale
NPF	nation la plus favorisée
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODI	Overseas Development Institute
OEPC	Organe d'examen des politiques commerciales
OFT	Office of Fair Trading
OGM	organisme génétique modifié
OICV	Organisation internationale des commissions de valeurs
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OIT	Organisation internationale du travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	organisation non gouvernementale
ONT	obstacle non tarifaire [au commerce]
ONU	Organisation des Nations Unies
ORD	Organe de règlement des différends [de l'OMC]



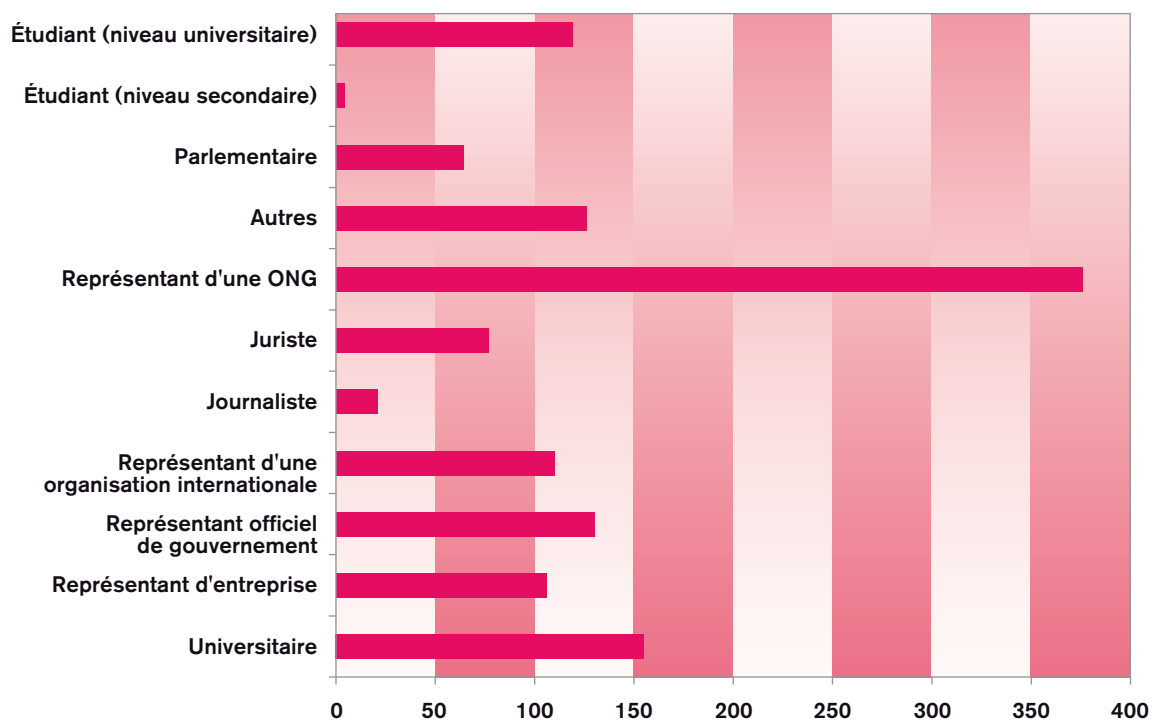
OTC	[Accord sur les] obstacles techniques au commerce
PDD	Programme de Doha pour le développement
PDG	Président-Directeur général
PEV	petite économie vulnérable
PIB	produit intérieur brut
PMA	pays moins avancé
PME	petites et moyennes entreprises
PMP	procédés et méthodes de production
PNB	produit national brut
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
ppm	parties par million
PPP	partenariat public-privé
R-D	recherche-développement
REC	Réseau européen de la concurrence
ROPPA	Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest
SCAN	Sustainable Commodity Assistance Network
SDE	Secrétariat au droit économique
SEAE	Secrétariat à l'accompagnement économique du Ministère des finances (Brésil)
SGEDE	soutien global ayant des effets de distorsion des échanges
SGP	Système généralisé de préférences
SMC	subventions et mesures compensatoires
SOMO	Centre for Research on Multinational Corporation
SPM	soutien des prix du marché
SPS	sanitaire et phytosanitaire
T4SD	Commerce pour le développement durable
TRAINS	Système d'analyse et d'information commerciales
UE	Union européenne
UECBV	Union européenne du commerce du bétail et de la viande
UIP	Union interparlementaire
ULB	Université libre de Bruxelles
UPOV	Union internationale pour la protection des obtentions végétales
VIH	virus de l'immunodéficience humaine
VPN	valeur de la protection nominale
WTI	World Trade Institute



Overview of Registered Participants

Universitaire	155
Représentant d'entreprise	106
Représentant officiel de gouvernement	130
Représentant d'une organisation internationale	110
Journaliste	21
Juriste	77
Représentants d'ONG	376
Autres	126
Parlementaire	64
Étudiant (niveau secondaire)	4
Étudiant (niveau universitaire)	119
* Total général	1,288

* Chiffre calculé à partir des inscriptions en ligne



Forum public 2009 de l'OMC

Cette nouvelle édition du Forum public de l'OMC donne une vue d'ensemble des débats qui ont eu lieu pendant le Forum 2009, intitulé "Problèmes mondiaux, solutions mondiales: Vers une meilleure gouvernance mondiale".

Le Forum a offert aux gouvernements, aux représentants d'organisations non gouvernementales, aux parlementaires, aux universitaires, aux milieux d'affaires, aux syndicats, aux journalistes, aux juristes et aux étudiants une occasion unique d'analyser le rôle du système commercial multilatéral face aux conséquences de la crise financière et économique. Les participants ont discuté notamment de l'amélioration de la gouvernance mondiale comme moyen de traiter les problèmes mondiaux; du rôle de l'OMC et du Cycle de négociations de Doha dans la crise actuelle; de l'impact de la crise sur les pays en développement; des défis à venir et du programme post crise de l'OMC.

Les différentes séances organisées pendant le Forum ont été l'occasion d'un débat franc et ouvert sur le système commercial multilatéral, ainsi que sur les défis et les possibilités pour l'OMC. Le Forum visait aussi à identifier des moyens pratiques et efficaces d'aller de l'avant pour le système commercial multilatéral. Chaque séance organisée pendant les trois journées du Forum fait l'objet d'un chapitre.



ISBN 978-92-870-3731-2

