

BRIDGES NETWORK

PASSERELLES NÉGOCIATIONS EN BREF

Un guide sur les négociations en vue de la Onzième Conférence ministérielle de l'OMC

ÉDITION SPÉCIALE BUENOS AIRES - DÉCEMBRE 2017



Le guide d'ICTSD pour la conférence ministérielle de Buenos Aires

AGRICULTURE

PÊCHE

E-COMMERCE

DÉVELOPPEMENT ET PMA

INVESTISSEMENT

SERVICES

GENRE

COMBUSTIBLES FOSSILES



International Centre for Trade
and Sustainable Development

PASSERELLES NÉGOCIATIONS EN BREF

ÉDITION SPÉCIALE BUENOS AIRES - DÉCEMBRE 2017

PASSERELLES

Analyses et informations sur le commerce et le développement durable en Afrique

PUBLIÉ PAR

ICTSD

Centre international pour le commerce et le développement durable

Genève, Suisse

www.ictsd.org

PUBLIEUR

Ricardo Meléndez-Ortiz

RÉDACTEUR EN CHEF

Andrew Crosby

RESPONSABLE ÉDITORIAL

Tristan Irschlinger

CONTRIBUTEURS DE CE NUMÉRO

Sofía Alicia Baliño, Christophe Bellmann, Emily Bloom, Kiranne Guddoy, Sonja Hawkins, Jonathan Hepburn, Tristan Irschlinger, Ingrid Jegou, Rashmi Jose, Fabrice Lehmann, Heather Lincecum, Maria Ptashkina, Felipe Sandoval, Ada Siqueira, and Alice Tipping.

La version anglaise de ce numéro spécial a été éditée par Sofía Alicia Baliño et Fabrice Lehmann. La version française a été traduite par Marie-Odile Kippen et éditée par Tristan Irschlinger.

DESIGN

Flarvet

MONTAGE

Oleg Smerdov

PASSERELLES reçoit vos commentaires et prend en considération toute proposition d'article. Nos lignes directrices sont disponibles sur demande. Contactez-nous via passerelles@ictsd.ch ou passerelles@endacacid.org

VUE D'ENSEMBLE

- 3 **Dans un contexte délicat, les ministres se penchent sur l'avenir du commerce et sa contribution au développement durable**

PÊCHE

- 7 **Règles de l'OMC sur les subventions à la pêche : progrès et perspectives**

AGRICULTURE

- 12 **Récolter des résultats ou semer pour l'avenir ?**

ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

- 16 **Quel avenir pour le commerce électronique à l'OMC ?**

DÉVELOPPEMENT

- 22 **Redynamiser les pourparlers multilatéraux visant à aider les pays en développement à tirer meilleur parti du commerce**

GENRE

- 28 **Pour un groupe de membres de l'OMC, le moment est venu de se pencher sur le genre en tant que dimension cruciale de l'inclusion**

INVESTISSEMENT

- 32 **Le débat est relancé sur les cadres de gouvernance mondiaux du commerce et de l'investissement**

SUBVENTIONS AUX COMBUSTIBLES FOSSILES

- 37 **La réforme des subventions aux combustibles fossiles : une nouvelle mission pour l'OMC ?**

SERVICES

- 41 **Réglementation intérieure des services : les membres examinent comment uniformiser les règles du jeu**

VUE D'ENSEMBLE

Dans un contexte délicat, les ministres se penchent sur l'avenir du commerce et sa contribution au développement durable



Les ministres du commerce, les négociateurs et des milliers d'acteurs du secteur privé et de la société civile se réuniront la semaine prochaine à Buenos Aires pour la Onzième conférence ministérielle (CM11) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). C'est la première fois qu'une telle réunion se déroule en Amérique latine.

La ministérielle de cette année intervient à un moment de transition pour le système commercial mondial, qui a célébré en octobre le 70ème anniversaire de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). L'ordre du jour des négociations en cours au niveau de l'OMC reste néanmoins relativement limité pour Buenos Aires. Les domaines dans lesquels les ministres pourraient parvenir à un accord, avec des niveaux d'ambition variés, comprennent l'agriculture, le commerce électronique, la pêche et les questions touchant aux petites et moyennes entreprises. Il y a aussi la possibilité d'avancées plurilatérales volontaires sur des questions importantes, telles que les subventions aux combustibles fossiles ou le genre.

Toutes ces initiatives politiques nécessiteront des efforts considérables pour arriver à un résultat concret. Malgré une activité accrue à Genève et une multitude de propositions ces derniers mois, la capacité des négociateurs à franchir la ligne d'arrivée, ou tout au moins, à tracer la voie pour le travail futur de l'organisation, reste incertaine, en raison d'obstacles techniques et politiques. Parmi ceux-ci figure notamment une série de questions systémiques concernant le fonctionnement de l'organisation, comme par exemple le désaccord sur le rôle de l'Organe d'appel, qui risquent fort de jouer un rôle déterminant dans les pourparlers, même s'ils ne sont pas inscrits à l'ordre du jour officiel des négociations.

Face à ces attentes modestes, on observe un souhait croissant que l'OMC réponde aux besoins d'un monde en pleine mutation et que ses membres s'engagent effectivement sur la voie d'un système fondé sur des règles modernisé qui contribue à la réalisation des objectifs de développement durable, conformément au préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'Accord de Paris sur le climat offrent un cadre à ces efforts, et plusieurs parties prenantes ont appelé à profiter de cette occasion pour mettre la structure de l'OMC au service de la réalisation de plusieurs biens publics mondiaux. Elles ont également prévenu que le fait de ne pas contribuer à la réalisation de ces objectifs universels risquait de mettre encore plus à l'épreuve la résilience à long terme du système et de laisser passer une précieuse opportunité de changement.

La conférence ministérielle de l'OMC intervient également au moment où l'Argentine prend les rênes de la présidence du G20. En sa qualité de pays d'accueil de ces deux événements de haut niveau, elle a ainsi la possibilité de jouer un rôle de leader pour promouvoir des avancées sur les questions commerciales tout en générant des synergies entre les deux organisations.

Un environnement mondial instable

Le contexte politique et économique dans lequel s'inscrit la CM11 peut être qualifié d'incertain, voire instable. Les inquiétudes des citoyens et des communautés quant aux répercussions locales de la mondialisation, associées aux bouleversements et au rythme inégal de la reprise depuis la crise financière de 2007-08, se sont traduites ces derniers

mois par la montée de différentes formes de nationalisme économique et politique, notamment aux États-Unis, mais également dans certaines élections dans toute l'Europe.

Parallèlement, le centre de gravité de l'économie mondiale poursuit son glissement inexorable en direction des régions émergentes, et plus particulièrement l'Asie, la Chine assumant de plus en plus le rôle de défenseur de la mondialisation. Ces deux dynamiques remettent en cause les schémas de gouvernance hérités de l'ordre économique libéral international de l'après-guerre, générant de l'instabilité et des frictions au sein du système. Les débats sur ce qui constitue un commerce libre, équitable et réciproque, ainsi que la montée en puissance des approches fondées sur le pouvoir ou à somme nulle en matière de relations commerciales, en constituent certaines des manifestations les plus visibles.

Le sentiment existe que le système commercial mondial pourrait connaître une profonde remise en cause. Le mouvement d'intégration dans le cadre d'initiatives régionales se poursuit allègrement, tandis que les tentatives de progrès au niveau de l'OMC piétinent.

Les initiatives régionales comprennent le développement de nouvelles routes commerciales dans le cadre de l'initiative chinoise « *One Belt, One Road* », la négociation du Partenariat économique intégral régional (RCEP) dans la région Asie-Pacifique, la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) en Afrique, le récent accord entre les signataires du Partenariat transpacifique (PTP) sans les États-Unis, l'élargissement prévu de l'Alliance du Pacifique à de nouveaux membres associés et l'Accord économique et commercial global (AECG, ou CETA en anglais) entre le Canada et l'UE. La participation des États-Unis s'est concentrée sur la modernisation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) avec le Canada et le Mexique, en parallèle d'abondants discours sur les relations commerciales avec la Chine et d'autres partenaires commerciaux en Asie et du lancement de recours commerciaux et d'enquêtes de haut niveau relatives à la propriété intellectuelle par les autorités nationales.

L'impact de ces évolutions sur le cadre de gouvernance que constitue l'OMC reste à déterminer. Certains dirigeants nationaux ont récemment déclaré que les accords régionaux pourraient considérablement contribuer à un système économique fondé sur des règles. Les analystes indiquent que si les négociations de l'OMC continuent de stagner, les pays rechercheront de plus en plus d'autres forums pour produire des avancées en matière de définition des règles du commerce. Cela pourrait faire de ces nouvelles initiatives des structures utiles pour tester de nouvelles idées susceptibles d'être ramenées dans le système de l'OMC, ou au contraire faire perdre toute énergie aux pourparlers mondiaux du commerce.

De Nairobi à Buenos Aires

À leur arrivée en Argentine, les ministres seront également confrontés au défi de donner suite aux réussites de la précédente conférence ministérielle, dans le contexte des deux années de discussions infructueuses qui se sont déroulées depuis lors au siège de l'OMC à Genève.

La dixième conférence ministérielle de l'OMC a eu lieu en décembre 2015 à Nairobi, et avait elle aussi été considérée comme un moment charnière pour l'organisation. Elle était également la première à être organisée en Afrique subsaharienne. Les enjeux semblaient élevés à l'époque, après le succès de la conférence ministérielle de Bali, au cours de laquelle les ministres avaient adopté l'Accord sur la facilitation des échanges, le premier grand accord international sur le commerce depuis que l'OMC a remplacé le GATT en 1995.

À Nairobi, les ministres avaient approuvé un ensemble de résultats comprenant un accord sur l'élimination des subventions à l'exportation de produits agricoles, ainsi que l'adoption d'une série de mesures axées sur le développement. Un sous-groupe de membres de l'OMC avait également approuvé une nouvelle version de l'Accord sur les technologies de l'information (ITA-II), étendant cet accord de réduction des droits de douane sur les biens des technologies de l'information et de la communication à une série de nouveaux produits.

Malgré ces réussites, un désaccord sur la manière d'aborder le Cycle de Doha, qui couvait depuis longtemps, a émergé dans la déclaration de Nairobi. Les membres ont ouvertement fait état de leur profond désaccord sur la question de savoir s'ils devaient réitérer leur attachement à l'ordre du jour du Cycle de Doha, comme lors des précédentes conférences ministérielles, ou laisser ce cadre de côté dans l'espoir de surmonter les points de blocage des négociations. Incapables de se mettre d'accord sur la voie à suivre, ils ont finalement codifié leurs divergences par écrit, déclarant que si certains membres souhaitaient toujours progresser dans le cadre de la structure de Doha, d'autres estimaient que de « nouvelles approches » étaient nécessaires dans les pourparlers commerciaux multilatéraux. Ils se sont néanmoins mis d'accord pour « reconna[ître] la solide structure juridique de cette organisation ».

Deux ans plus tard, nombreux sont ceux qui craignent que cette « solide structure juridique » cède bientôt sous le poids d'un nombre excessif d'affaires judiciaires complexes, avec trop peu de juristes pour les traiter. La fonction de règlement des différends de l'OMC se heurte en outre à un nouvel obstacle, celui de ne plus avoir suffisamment de juges d'appel en poste pour statuer sur les décisions.

En début d'année, les États-Unis ont décidé unilatéralement de le bloquer le démarrage du processus de sélection pour deux postes vacants au sein de l'Organe d'appel, faisant état de leur mécontentement quant à de prétendus dépassements de prérogatives du tribunal du commerce mondial. Washington a également remis en cause le fondement juridique d'une pratique suivie depuis longtemps qui veut que les juges d'appel dont le mandat est arrivé à terme finissent leur travail sur les affaires en cours. Cette décision a laissé l'Organe d'appel de l'OMC avec seulement cinq juges en poste sur sept, un chiffre qui chutera bientôt à quatre en décembre, et au nombre minimum de trois juges d'ici septembre prochain en cas d'impasse.

Certains observateurs font remarquer que certaines des préoccupations des États-Unis à l'égard du système d'appel de l'OMC existent depuis des années et ne sont pas nécessairement la marque de l'approche générale de la nouvelle administration à l'égard du commerce international. Malgré cela, le manque de précision sur ce que Washington souhaite réellement obtenir dans l'optique d'apaiser ses craintes d'intervention excessive de l'Organe d'appel, le ton général du discours du nouveau président américain sur le commerce et l'affirmation répétée du « scepticisme » américain quant à la possibilité de parvenir à des résultats négociés à Buenos Aires alimentent la crainte dans certains cercles que l'OMC entre dans l'un des chapitres les plus difficiles de son histoire.

L'enjeu pour le développement durable : la contribution du commerce

Pendant ce temps, la terre continue de tourner et les questions pressantes de politique publique demeurent, avec des implications réelles sur la vie et les moyens d'existence des habitants du monde entier. Il y a un peu plus de deux ans, les États membres des Nations unies adoptaient un nouveau programme de développement durable, comprenant 17 objectifs de développement durable (ODD) et 169 cibles associées, dans le but d'apporter un élan politique, et de motiver des mesures concrètes, en vue d'éliminer la pauvreté, la faim et les inégalités dans le monde d'ici 2030, tout en assurant le respect de l'environnement.

Bon nombre de ces objectifs touchent également au commerce, notamment en tant que moyen de réaliser ces ambitions de politique publique. Le Programme à l'horizon 2030 et le Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement reconnaissent ainsi explicitement l'importance du commerce pour faire avancer les ODD. Mais si les négociateurs commerciaux citent l'ODD 14.6 comme une motivation puissante pour relancer les négociations sur les subventions à la pêche au niveau multilatéral, qu'en est-il des autres ODD ? La même question peut se poser concernant les contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN) prévues par l'Accord de Paris pour maintenir la hausse des températures mondiales moyennes à moins de deux degrés Celsius au-dessus des niveaux préindustriels, sachant près de la moitié des CPDN actuelles mentionnent certains aspects relatifs au commerce.

Cette dynamique des ODD se retrouve en partie dans des initiatives spécifiques que des sous-groupes de membres l'OMC devraient annoncer à Buenos Aires : plusieurs groupes de membres s'appêtent à publier des déclarations sur le commerce et l'autonomisation économique des femmes, ainsi que sur le rôle du commerce dans la réforme des subventions aux combustibles fossiles. Ces deux initiatives pourraient contribuer à faire avancer certains objectifs, tels que l'ODD 5 sur l'égalité des sexes, l'ODD 7 sur une énergie propre et d'un coût abordable et l'ODD 13 sur l'action climatique. Mais comme toujours, c'est le passage des déclarations politiques aux mesures concrètes de mise en œuvre avec des retombées tangibles qui sera clé.

Quelle ministérielle et quel héritage ?

Quel que soit le résultat de Buenos Aires, les membres de l'OMC devront se demander si le système actuel est capable de suivre la vitesse à laquelle le monde change et de s'adapter à l'évolution du mode de fonctionnement des entreprises et des aspirations des citoyens en termes de prospérité et de développement durable. Des questions subsistent quant aux progrès des membres de l'OMC dans la mise en œuvre des résultats des précédentes conférences ministérielles et à leur performance inégale en matière de notification de ces progrès à l'organisation en vue de faciliter les futures réformes. Reste également à savoir si le grand public, au vu des débats internationaux houleux sur la mondialisation, la technologie et les mérites des accords commerciaux internationaux, sera réceptif aux résultats.

Les membres de l'OMC devront donc réfléchir d'urgence à la manière de s'adapter à ces défis, et à leur capacité de le faire, pour pouvoir continuer de servir leur population nationale et l'intérêt public collectif dans les années à venir.

L'équipe de Passerelles

PÊCHE

Règles de l'OMC sur les subventions à la pêche : progrès et perspectives

Avec le regain de volonté politique résultant de l'adoption des Objectifs de développement durable, les membres de l'OMC ont travaillé à développer des disciplines sur les subventions à la pêche qui ont des effets préjudiciables

De nouvelles règles visant à limiter les répercussions environnementales défavorables des subventions au secteur de la pêche sont l'un des résultats potentiels les plus probables de la CM11. Ces négociations avaient été mandatées à l'origine par la Déclaration de Doha de 2001, pour languir ensuite pendant plusieurs années jusqu'à la nouvelle impulsion apportée par le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies. Les récentes propositions dans ce domaine donnent la priorité à des disciplines « basées sur les effets » visant les subventions à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) et les subventions encourageant la pêche de stocks halieutiques déjà en situation de surpêche, tout en visant également celles qui étaient la priorité plus générale du mandat d'origine, à savoir les subventions contribuant à la surcapacité et à la surpêche. Des dispositions sur les subventions aux navires et exploitants impliqués dans des activités de pêche INN, des engagements d'amélioration de la transparence des subventions à la pêche et un programme de travail pour la suite semblent les éléments les plus probables d'un éventuel résultat lors de la CM11.

Du mandat de Doha à la situation actuelle

Cela fait de nombreuses années que les subventions à la pêche figurent à l'ordre du jour de la communauté internationale. La pêche mondiale souffre déjà de la surpêche : selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), près de 60 pourcent des stocks halieutiques évalués seraient pleinement exploités et 30 pourcent seraient déjà surexploités. La flotte mondiale est quant à elle dangereusement surcapitalisée. Avec l'augmentation de la puissance de pêche et l'appauvrissement des ressources, la productivité de la pêche mondiale a chuté d'un coefficient de six en moyenne entre 1970 et 2005, selon une étude de la banque mondiale datant de 2009.

Les modélisations économiques et les études de cas montrent clairement que les subventions à la pêche peuvent créer des incitations à la surcapitalisation du secteur et encourager des niveaux de pêche non durables. Selon de récentes estimations, les subventions au secteur de la pêche s'élèveraient à environ 35 milliards US\$ par an, dont près de 20 milliards US\$ distribués sous une forme qui encourage le renforcement des capacités de pêche. La gestion de la pêche peut jouer un rôle pour limiter ces effets, mais elle est rarement efficace, et peut en fait être compromise par les pressions politiques exercées par les flottes surcapitalisées.

Les membres de l'OMC ont adopté un mandat de négociation sur ce sujet dans le cadre du Cycle de Doha, lancé en 2001, et l'ont précisé en 2005, ordonnant l'interdiction de certaines subventions qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, l'amélioration de la transparence et l'intégration d'un traitement spécial et différencié (TSD) approprié et efficace pour les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA) membres de l'organisation. Les négociations se sont heurtées à des difficultés d'ordre technique, notamment pour élaborer des disciplines qui assurent la viabilité des stocks halieutiques, ainsi que d'ordre politique, compte-tenu de l'importance économique de ce secteur pour les pays développés et en développement.

Étape importante des négociations, un Projet de texte de 2007 contient une liste de subventions à interdire, une nouvelle règle pour les subventions à la pêche pouvant donner lieu à une action, des exceptions générales et un système sophistiqué de TSD, comprenant des exceptions plus importantes pour la pêche littorale à petite échelle et des exceptions plus limitées pour la pêche à plus grande échelle. Un Rapport du Président de 2011

2001

Les membres de l'OMC établissent un mandat pour la négociation de disciplines relatives aux subventions à la pêche ayant des effets préjudiciables dans le cadre du Cycle de Doha

2005

À Hong Kong, les ministres précisent le mandat, en prévoyant notamment l'interdiction de certaines formes de subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche

2007

Publication d'un texte du Président, qui présente la liste des interdictions potentielles de subventions, le système de TSD et d'autres dispositions potentielles

2011

Publication d'un rapport révisé du président, suivi de la confirmation de l'impasse des pourparlers de Doha

2015

À Nairobi, les négociateurs s'efforcent de faire progresser les pourparlers sur les subventions à la pêche, qui ne font partie des résultats finaux, même si les déclarations promettent de poursuivre le travail sur la négociation de règles

recense les domaines de plus grande convergence, comme par exemple l'interdiction des subventions à la pêche INN.

Après une interruption de plusieurs années, les négociations ont été ravivées par l'adoption en 2015 de la cible 14.6 des Objectifs de développement durable (ODD), dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies. Elle fixe une date butoir, à savoir 2020, pour l'interdiction des subventions contribuant à la surpêche et à la surcapacité et l'élimination des subventions à la pêche INN. Les membres de l'OMC semblent également avoir été inspirés par l'intégration de règles ayant force obligatoire sur les subventions à la pêche dans l'Accord de partenariat transpacifique (PTP), depuis lors rebaptisé Accord global et progressif de partenariat transpacifique (CPTPP en anglais).

Un large éventail de propositions de texte ont été présentées tout au long de l'année. Les principaux promoteurs comprennent la Nouvelle-Zélande, l'Islande et le Pakistan ; l'UE ; l'Indonésie ; le groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ; l'Argentine, la Colombie, le Costa Rica, le Panama, le Pérou et l'Uruguay ; le groupe des PMA ; la Norvège ; la Chine ; et les États-Unis. Les propositions soumises pendant la première moitié de l'année ont été rassemblées en juillet au sein d'une matrice, puis d'un texte composite préparé en septembre par leurs promoteurs. Dans la perspective de la CM11, les négociateurs ont travaillé sur ce dernier texte, en y ajoutant les propositions formelles et les suggestions de texte de différents membres. Ils ont également discuté des questions susceptibles d'être suffisamment avancées pour être intégrées à un résultat à l'occasion de la CM11, et de celles qui pourraient être intégrées à un programme de travail pour de futures négociations en vue de la douzième conférence ministérielle (CM12).

La situation à l'approche de Buenos Aires

Toutes les propositions en jeu prévoient une interdiction des subventions sur la base de leurs « effets », visant notamment les subventions liées à la pêche INN ou destinées à la pêche de stocks déjà surexploités. Ces deux types d'interdiction sont considérés comme les plus susceptibles de faire l'objet d'un accord, car il est généralement admis que les subventions dans ces cas, et notamment celles qui touchent à la pêche INN, sont tellement inacceptables qu'elles pourraient, tout au moins en principe, s'appliquer de la même manière à l'ensemble des membres de l'OMC. Cette approche permettrait de minimiser les discussions sur des exceptions relevant d'un traitement spécial et différencié (TSD) pour les pays en développement, qui rendraient l'accord plus difficile à accepter par les grands pays développés. Cela ne constitue pas toutefois un point de consensus acquis, car certaines propositions envisagent des exceptions à ces interdictions.

De nombreuses propositions visent également à interdire certaines subventions sur la base des catégories de coûts visée : coûts d'investissement (ex. construction des navires) ou coûts d'exploitation (ex. carburant). La plupart des propositions de disciplines applicables à ces subventions, comme par exemple celles des groupes ACP ou PMA, prévoient un TSD prenant la forme de larges exceptions autorisant la distribution de ces subventions à la pêche à petite échelle ou à la pêche au sein des zones économiques exclusives (ZEE) des pays en développement.

Les questions clés des négociations*Subventions à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*

Parmi tous les sujets à l'ordre du jour, l'idée de disciplines applicables aux subventions à la pêche INN fait partie de celles qui sont les plus susceptibles de faire l'objet d'un certain degré d'accord lors de la CM11. La pêche illicite et non déclarée est un problème omniprésent dans le monde. Selon certaines estimations, la valeur perdue s'élèverait à près de 23 milliards US\$ par an. Cette question est mentionnée explicitement dans l'ODD 14.6 et présente un intérêt politique évident. La question centrale des négociations concerne la manière dont la pêche INN serait identifiée dans les différents pays pour déclencher l'application des disciplines. Une autre question particulièrement politique et sensible, introduite ouvertement dans les négociations il y a peu de temps, est la manière dont les disciplines de l'OMC pourraient être conçues pour éviter les problèmes de conflit de juridiction dans différentes zones maritimes.

- Identifier les activités déclenchant l'interdiction de subvention : les listes ORGP

La plupart des propositions sur les subventions à la pêche INN suggèrent d'utiliser les listes de navires actuellement publiées par les organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP) pour appliquer les interdictions : lorsqu'un navire ou un exploitant y figure, les subventions à ce navire ou à cet exploitants seraient proscrites.

Les membres ont toutefois proposé différentes manières d'utiliser ces listes ORGP. La méthode plus automatique, proposée notamment par la Nouvelle-Zélande, la Norvège et le groupe des PMA, prévoit que l'interdiction de subvention s'appliquerait dès qu'un navire est répertorié par l'une des ORGP. D'autres membres s'inquiètent du processus suivi par les ORGP pour répertorier les navires sur ces listes, et proposent que les membres de l'OMC conservent une plus grande maîtrise du déclenchement de l'interdiction. Une proposition émanant d'un groupe de pays d'Amérique latine autoriserait ainsi les membres de l'OMC à reconnaître les listes ORGP de navires utilisées pour l'interdiction des subventions. La Chine a proposé un contrôle encore plus important, obligeant le membre subventionnant les navires à vérifier les allégations de pêche INN avant d'appliquer l'interdiction de subvention.

- Identifier les activités déclenchant l'interdiction de subvention : listes et déterminations nationales

La seconde approche proposée consiste à appliquer l'interdiction de subvention aux navires identifiés par les gouvernements nationaux comme étant impliqués dans des activités de pêche INN. L'identification de ces navires pourrait se faire par les États du pavillon, par les gouvernements distribuant les subventions ou potentiellement par les États côtiers. L'UE, la Nouvelle-Zélande et d'autres ont proposé que l'identification prenne la forme de listes nationales de navires INN. Plusieurs pays d'Amérique latine et le groupe des PMA ont également proposé que l'identification soit plus large, sous la forme de déterminations nationales des navires ou exploitants ayant été impliqués dans de la pêche INN en vertu des législations nationales. Certains membres ont suggéré que l'interdiction s'applique, sous certaines conditions, aux navires identifiés par les États côtiers comme étant impliqués dans des activités de pêche INN dans les eaux de ces États, une approche qui a suscité la crainte que les obligations d'un membre puissent être déclenchées par un autre membre. Une proposition de la Norvège offre un compromis, en vertu duquel le membre qui distribue des subventions aurait l'obligation de vérifier que les opérateurs recevant ces subventions n'ont pas récemment pêché sans autorisation dans la ZEE d'un autre membre.

Interdiction des subventions touchant à des stocks surexploités

Plusieurs propositions sur la table prévoient une interdiction des subventions aux activités de pêche qui concernent des stocks déjà en situation de surpêche. Selon la [FAO](#), près de 31 pourcent des stocks halieutiques évalués dans le monde seraient en situation de surpêche.

Les propositions les plus ambitieuses, émanant notamment de la Nouvelle-Zélande et du groupe des PMA, appliqueraient l'interdiction de subvention à tous les stocks ayant été jugés en situation de surpêche. D'autres membres militent en faveur de disciplines plus limitées, en exigeant que les subventions aient des effets négatifs sur le stock en situation de surpêche, comme le proposent l'UE et le groupe d'Amérique latine, et/ou en limitant les disciplines aux navires qui ciblent un stock en situation de surpêche, comme le proposent l'UE et le groupe ACP. L'UE a également proposé d'exclure la pêche en eau territoriale du champ d'application de ces disciplines.

Les propositions de la Nouvelle-Zélande et du groupe de pays d'Amérique latine suggèrent une définition objective du stade auquel un stock serait considéré en situation de surpêche. D'autres membres préféreraient s'appuyer sur des décisions d'autorités nationales ou régionales de la pêche, bien que certains s'interrogent sur leur fiabilité et se demandent si, et dans quelle mesure, elles devraient être examinées au sein de l'OMC.

Un autre aspect est la question de savoir si la règle doit être étendue aux stocks non évalués. Deux propositions, l'une de la Nouvelle-Zélande et l'autre de l'UE, suggèrent que l'interdiction des subventions s'applique également lorsque le statut des stocks n'est pas

connu ou que les données scientifiques ne sont pas suffisantes, une idée qui a suscité des inquiétudes chez certains membres, notamment ceux disposant d'informations limitées sur l'évaluation de leurs stocks.

Subventions contribuant à la surcapacité et à la surpêche

Plusieurs membres ont proposé d'interdire les subventions qui augmentent la capacité des flottes de pêche, que ce soit à titre général (subventions contribuant à la surcapacité) ou en ciblant certaines formes spécifiques de subventions. La proposition de l'UE se concentre sur les subventions qui favorisent l'accroissement des capacités, soulignant que la surcapacité est la cause fondamentale de la surpêche et de l'épuisement des stocks. De nombreux membres en développement craignent toutefois que des règles qui restreindraient leur capacité à distribuer des subventions visant à renforcer leurs capacités de pêche, notamment pour soutenir la construction de bateaux ou l'acquisition de moteurs plus puissants, les empêcheraient d'encourager le développement de leurs flottes de pêche nationales.

Des propositions émanant des groupes ACP et PMA, du groupe de pays d'Amérique latine, et de l'UE avec l'Indonésie prévoient ainsi différentes exceptions à cette interdiction pour les pays en développement : pour les PMA, pour la pêche à petite échelle et pour la pêche au sein des ZEE ou dans le cadre des quotas des ORGP. Dans le cas des propositions de l'UE et de l'Indonésie, certaines exceptions seraient subordonnées à la mise en place d'un système de gestion de la pêche pour garantir que les subventions ne contribuent pas à aggraver la surpêche, une préoccupation de fond.

Les membres se sont efforcés d'aborder de différentes manières le problème des subventions qui contribuent à la surpêche, et les négociateurs ont souvent associé cette question aux discussions sur les règles visant les subventions touchant aux stocks en situation de surpêche. L'Indonésie et le groupe des PMA ont suggéré des interdictions spécifiques visant les coûts d'exploitation, qui sont généralement considérés comme contribuant aux efforts de pêche, et donc potentiellement à la surpêche. Représentant un pourcentage important des subventions mondiales aux coûts d'exploitation, les subventions au carburant ont représenté un point difficile des négociations. Le Mexique et d'autres membres ont fait valoir que les disciplines applicables aux subventions à la pêche pourraient s'appliquer aux subventions ciblant les carburants de manière horizontale (à l'échelle de l'économie) qui bénéficient au secteur de la pêche, tandis que d'autres soutiennent que ces disciplines devraient respecter l'exigence de spécificité de l'accord actuel sur les subventions et mesures compensatoires (accord SCM). L'UE a carrément proposé d'exempter les régimes de défiscalisation du carburant de l'application d'un éventuel accord sur les subventions à la pêche.

Traitement spécial et différencié

La question de savoir si, et dans quelle mesure, un TSD est nécessaire dans l'accord final dépendra probablement de la portée des interdictions retenues. Les discussions ont une importante dimension politique et technique : les États-Unis, en particulier, sont réticents à l'idée que des règles plus souples s'appliquent aux grands pays en développement dans le cadre d'un accord de l'OMC. Les éléments « fondés sur les effets » des propositions en jeu ne comportaient jusqu'à présent que peu ou pas de TSD, prenant la forme le plus souvent de délais de mise en œuvre plus longs pour les disciplines envisagées. En revanche, les discussions sur les disciplines applicables aux subventions à l'accroissement des capacités ou aux efforts de pêche envisagent un TSD beaucoup plus important, qui exclurait complètement les PMA de ces interdictions dans de nombreux cas, les réservant principalement à la pêche à grande échelle et à la pêche en dehors des ZEE des pays en développement. D'autres membres indiquent toutefois que cette approche laisserait une partie significative des activités de pêche en dehors du champ d'application des disciplines.

Vers la CM11 et au-delà

Il y a eu une forte volonté pendant l'année 2017 de se mettre d'accord sur des disciplines visant les subventions à la pêche, en vue notamment de parvenir à un résultat contribuant à la cible 14.6 des ODD. Malgré d'importantes attentes politiques au plus haut niveau,

et donc une dynamique favorable derrière les négociations, la complexité technique et juridique des discussions fait qu'il est difficile de savoir quels éléments des propositions en jeu seraient susceptibles de faire partie d'un résultat lors de la CM11. Cela dépendra en grande partie du potentiel de flexibilité des principaux membres de l'OMC.

Les États-Unis et la Chine ne se sont que récemment engagés formellement dans les négociations sur les subventions à la pêche, avec respectivement des propositions fermes sur la transparence et la pêche INN, qui ne font pas apparaître de terrain d'entente immédiat. Il reste à voir si les membres sur la défensive sauront faire preuve de suffisamment de flexibilité pour adopter des disciplines que les membres plus ambitieux jugent suffisamment significatives. Ce qui semble probable, c'est que tout accord de Buenos Aires devra s'accompagner d'un programme de travail couvrant les questions toujours en suspens en vue d'autres résultats lors de la CM12 en 2019, un an avant l'échéance de 2020 fixée par l'ODD 14.6.

AGRICULTURE

Récolter des résultats ou semer pour l'avenir ?

Les membres ont examiné certaines options potentielles dans les domaines du soutien interne, de la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et d'autres sujets relatifs à l'agriculture, que ce soit en vue d'un résultat à Buenos Aires ou d'un futur programme de travail.

L'agriculture occupe depuis longtemps une place centrale dans les pourparlers commerciaux de l'OMC, malgré des progrès limités au cours des vingt-trois ans qui ont suivi l'adoption par les membres des premières règles internationales concernant le commerce agricole. La réduction des subventions qui ont des effets de distorsion des échanges et l'amélioration de l'accès aux marchés sont des éléments clés des négociations du Cycle de Doha lancé en 2001. Les questions relevant du commerce des produits agricoles et alimentaires figurent en bonne place dans les décisions adoptées lors des deux dernières conférences ministérielles, amenant de nombreux acteurs à espérer que Buenos Aires contribue à renforcer cet héritage.

Bien que la plupart des membres soient favorables à un résultat sur les questions relatives au commerce agricole à l'occasion de la conférence de Buenos Aires, certains sont réticents à s'engager sur de nouvelles règles au stade actuel. Les États-Unis ont, par exemple, récemment indiqué qu'ils « doutaient » que des résultats négociés majeurs puissent être obtenus à Buenos Aires. Les désaccords persistants entre les membres, au niveau politique comme au niveau technique, sur la manière de répondre aux préoccupations de longue date concernant le soutien interne à l'agriculture ou les stocks publics de produits alimentaires à des fins de sécurité alimentaire se sont également manifestés à de nombreuses reprises pendant la préparation des pourparlers de cette année.

Les discussions actuelles en vue de façonner un système commercial « équitable et axé sur le marché » pour les produits agricoles s'inscrivent dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC. Les États membres des Nations unies ont également souscrit une série d'engagements dans le cadre des Objectifs de développement durable (ODD), comprenant notamment la cible suivante rattachée à l'ODD 17 : « Promouvoir un système commercial multilatéral universel, réglementé, ouvert, non discriminatoire et équitable sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce, notamment grâce à la tenue de négociations dans le cadre du Programme de Doha pour le développement ».

Les ODD contiennent également un appel à l'action concernant les restrictions et distorsions commerciales sur les marchés agricoles mondiaux, comme l'un des moyens de réaliser l'objectif visant à éliminer la faim et à la malnutrition d'ici 2030 exprimé par l'ODD 2. À cet égard, un résultat à l'OMC sur les subventions agricoles et les autres questions en suspens constitue une condition nécessaire, mais non suffisante, à la réalisation des objectifs mondiaux.

La contribution des résultats négociés au niveau de l'OMC à la réalisation des objectifs de développement durable dépendra également de leur mise en œuvre, comme l'ont montré les dernières conférences ministérielles. L'ODD2 mentionné plus haut évoque ainsi l'élimination des subventions aux exportations agricoles et les « mesures relatives aux exportations aux effets similaires ». Lors de la conférence ministérielle de Nairobi, il y a deux ans, les ministres du commerce avaient convenu d'éliminer cette forme d'aide publique. Mais la mise en œuvre de cette décision se fait lentement, l'Union européenne et l'Australie étant les seuls à avoir soumis à l'OMC des barèmes révisés reflétant ce changement.

Qu'est-ce qui est en jeu ?

Pour de nombreux pays, la conférence ministérielle devrait être l'occasion de plafonner et de réduire le soutien interne à l'agriculture ayant des effets de distorsion des échanges. Ce soutien constitue l'une des grandes questions de Doha en suspens que tous les pays ont convenu qu'il faudrait régler.

2001

Les membres de l'OMC lancent les pourparlers du Cycle de Doha, qui prévoit des négociations exhaustives sur l'accès aux marchés, les subventions à l'exportation et le soutien interne.

2003

La conférence ministérielle de Cancún se termine dans une impasse

2004

Les membres de l'OMC adoptent le « paquet » de juillet 2004 et définissent des cadres de travail pour faire avancer les pourparlers

2005

À Hong Kong, les membres retiennent la date butoir de 2013 pour l'élimination des subventions à l'exportation des produits agricoles

2006-2007

Diffusion de projets de texte proposant une réduction des tarifs douaniers et des formules de réduction des subventions

2008

Les pourparlers aboutissent à la version dite « Rev.4 » des modalités relatives à l'agriculture. La mini-conférence ministérielle s'approche d'un accord sans y parvenir.

2011

Publication des rapports révisés des présidents ; lors de la ministérielle de Genève, les membres reconnaissent que le Cycle de Doha se trouve dans une « impasse »

2013

La conférence ministérielle de Bali adopte un ensemble de résultats comprenant des décisions concernant l'agriculture, dont une solution provisoire pour les stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et des éléments sur l'administration des contingents tarifaires, les services généraux et les subventions à l'exportation

2015

La conférence ministérielle de Nairobi confirme l'accord sur l'élimination des subventions à l'exportation de produits agricoles, fixe des disciplines concernant les mesures à l'exportation ayant un effet équivalent

En parallèle, plusieurs pays en développement ont renouvelé leur appel à une « solution permanente » aux difficultés qu'ils disent rencontrer en vertu des règles existantes de l'OMC pour l'achat de denrées alimentaires à des prix subventionnés dans le cadre de leurs programmes de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire. Les subventions au secteur du coton sont également à l'ordre du jour, une autre question de longue date qui revêt une importance cruciale pour de nombreux pays parmi les plus pauvres au monde. Enfin, une nouvelle proposition est sur la table pour améliorer la transparence sur les restrictions à l'exportation de produits agricoles et l'exemption de leur application à l'aide alimentaire humanitaire.

Si des solutions satisfaisantes ne sont pas trouvées lors de la prochaine conférence ministérielle, ces questions pourraient être intégrées à un futur programme de travail faisant suite à la conférence, aux côtés d'autres domaines non agricoles. Des représentants officiels indiquent qu'un tel programme pourrait également inclure les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits agricoles, un « mécanisme de sauvegarde spéciale » pour protéger les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA) en cas de hausse soudaine des importations ou de chute des prix, et les questions relevant de la « concurrence à l'exportation » qui n'avaient pas été réglées lors de la précédente conférence ministérielle de Nairobi il y a deux ans, telles que les règles relatives aux entreprises commerciales d'État dans le domaine agricole.

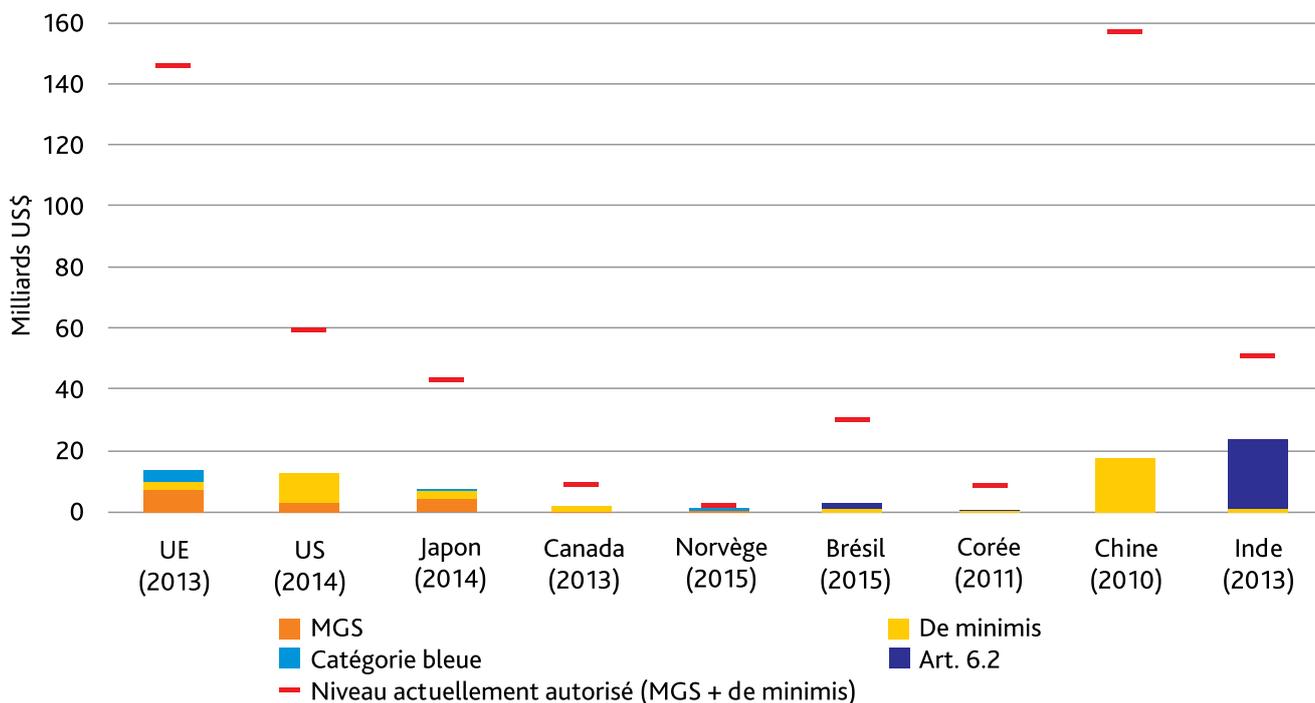
Soutien interne

Les membres ont soumis ces derniers mois de nombreuses propositions en vue de plafonner le soutien interne à l'agriculture ayant des effets de distorsion des échanges. Si certaines visent à corriger les déséquilibres passés des règles de l'OMC, d'autres cherchent à créer une base plus équitable pour le commerce futur. Certaines divergences majeures entre pays rendent l'obtention d'un résultat dans ce domaine difficile.

On a vu apparaître des divergences entre la position des grands pays en développement, comme la Chine ou l'Inde, et les pays qui distribuaient depuis longtemps, ou continuent de distribuer, des subventions agricoles ayant des effets de distorsion des échanges, tels que les États-Unis ou l'UE. Bien que les premiers aient appelé à l'élimination du soutien de « catégorie orange », qui a des effets de distorsion des échanges, ils sont cependant favorables au maintien des flexibilités actuelles qui permettent aux pays en développement de distribuer un soutien « de minimis », alors que les États-Unis en particulier craignent que ce soutien ait tout de même des effets de distorsion des échanges. De leur côté, les pays du G-10 (groupe incluant notamment le Japon, la Norvège ou la Suisse), qui ont une agriculture très protégée, affirment que la position de la Chine et de l'Inde leur imposerait des exigences irréalistes, tandis que ceux du groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ont apporté leur soutien à la position des grands pays en développement.

Une proposition de l'UE, du Brésil et de trois autres pays exportateurs de produits agricoles datant du mois de juin cherche à promouvoir une autre approche. Elle prévoit de nouveaux plafonds globaux sur le soutien ayant des effets de distorsion des échanges, qui prennent la forme d'un pourcentage de la production agricole, et s'efforce d'inciter les pays à communiquer des données plus récentes et plus précises à l'OMC. Les pays en développement auraient la possibilité de distribuer un soutien plus important que les pays développés, ou d'introduire leurs nouveaux plafonds à une date ultérieure, et il n'y aurait pas de limitation pour le soutien distribué par les PMA. Surtout, la proposition s'efforce de lier les nouvelles règles relatives aux subventions agricoles à la question des achats de denrées alimentaires subventionnés dans le cadre des programmes de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire des pays en développement – une démarche que la Chine, l'Inde et d'autres pays du groupe de négociation G-33 ayant une importante population de petits agriculteurs ont jugé inacceptable.

Un autre groupe de pays est également en désaccord avec l'approche UE-Brésil, mais pour des raisons différentes. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et d'autres pays exportateurs de produits agricoles ont appelé à des plafonds de montant fixe, au lieu de plafonds qui tendent à augmenter avec la valeur de la production agricole. Une proposition émanant de

Figure 1. Notifications du soutien interne en comparaison des niveaux actuellement autorisés

Source : Calculs d'ICTSD sur la base des notifications de l'OMC

ces pays a été déposée en octobre, suggérant tout un éventail de méthodes pour fixer un plafond, avec des options couvrant les grandes économies, celles qui ont un niveau élevé de subventions (G-10) et les pays en développement de plus petite taille. Les PMA seraient exemptés de tout plafonnement de leur soutien.

Arguant que cette proposition imposerait un lourd fardeau aux pays en développement ayant actuellement un plafond élevé concernant le soutien ayant des effets de distorsion des échanges, le Mexique a soumis une autre approche fondée sur des réductions des droits actuels.

Plus récemment, l'Argentine a déposé une proposition visant à susciter une « convergence », en sa qualité d'hôte de la conférence plutôt qu'afin de défendre sa position nationale. Le texte s'inspire d'éléments issus des propositions d'autres pays et prévoit des plafonds sur le soutien total ayant des effets de distorsion des échanges ainsi que sur les subventions relevant de la catégorie orange.

Stocks publics

Certaines suggestions ont également été présentées sur un sujet distinct, mais lié, des pourparlers, à savoir celui des stocks publics à des fins de sécurité alimentaire. Les grands pays en développement avaient initialement soulevé cette question à l'approche de la conférence ministérielle de Bali en 2013, l'inflation rapide des prix alimentaires de l'époque leur faisant craindre de se trouver en infraction des règles de l'OMC en vigueur sur le niveau des subventions agricoles.

Les ministres avaient conclu un accord provisoire, en vertu duquel les autres pays convenaient de ne pas engager de procédure de différend dans ce domaine au niveau de l'OMC, en échange d'informations plus détaillées sur le mode de fonctionnement de ces régimes de soutien et d'autres conditions. Les membres de l'OMC ont ensuite accepté que cet accord s'applique tant qu'une solution permanente ne sera pas trouvée. Si la Chine, l'Inde et d'autres pays du G-33 souhaitent que ce type de versements bénéficie d'une exemption dans le cadre des règles de l'OMC, des pays exportateurs de produits agricoles tels que la Paraguay ou la Russie préféreraient un résultat inspiré de l'accord de Bali.

En vue l'élaboration d'une solution définitive, les membres ont également débattu de la question de savoir s'il fallait élargir le champ d'application de la « solution provisoire » actuelle en termes de produits couverts ou d'exigences concernant son utilisation, sans résultat précis à l'approche de la conférence ministérielle.

Alors que les membres avaient convenu, il y a quatre ans à Bali, d'élaborer une solution permanente d'ici la conférence ministérielle de 2017, cette échéance a depuis lors perdu de son caractère obligatoire. En effet, la « solution provisoire » actuelle, ou clause de paix, est applicable tant qu'une version définitive n'est pas convenue.

Coton, restrictions à l'exportation

Les membres s'étaient engagés il y a plus de dix ans à traiter la question du coton de manière « ambitieuse, rapide et spécifique », mais les efforts pour faire avancer ces pourparlers commerciaux se sont heurtés en pratique à des difficultés. Des engagements ont été pris il y a deux ans, à Nairobi, en vue d'améliorer l'accès aux marchés pour les PMA, avec des dispositions relatives à la concurrence à l'exportation.

Le groupe C-4, composé de PMA d'Afrique de l'Ouest producteurs de coton, a déposé en octobre une proposition sur le coton, soutenue par ses membres, le Bénin, le Burkina Faso, le Tchad et le Mali. Cette nouvelle proposition appelle à un plafonnement global du soutien au secteur du coton ayant des effets de distorsion des échanges, ainsi qu'à des mesures relatives au soutien dit de « catégorie verte », censé n'avoir que des effets minimaux de distorsion des échanges en vertu des règles actuelles de l'OMC.

Les pays qui se sont engagés à respecter un plafond sur le soutien dit de « catégorie orange » (qui a d'importants effets de distorsion) au niveau de l'OMC seraient soumis à une réduction du niveau total de leur soutien au coton ayant des effets de distorsion des échanges, allant de 70 à 90 pourcent selon le niveau de ces subventions pendant une période de référence antérieure. Sachant que la proposition n'exigerait pas d'engagements supplémentaires de la part de pays en développement tels que la Chine ou l'Inde, les pays développés, comme par exemple les États-Unis, estiment qu'elle ne constitue pas une bonne base de discussion pour la suite des pourparlers.

Les propositions sur les restrictions à l'exportation de produits agricoles se concentrent par ailleurs largement sur de petites avancées pour améliorer les règles existantes. Un document de Singapour proposant une plus grande transparence dans ce domaine a, dans l'ensemble, été bien accueilli par les membres. Il propose également d'exempter de ces restrictions l'aide alimentaire humanitaire achetée par le Programme alimentaire mondial

Au-delà de Buenos Aires

À l'approche de la conférence ministérielle, le niveau de résultat susceptible d'emporter l'adhésion des membres rester incertain. Dans ces conditions, et sachant que certaines questions relatives au commerce agricole ont peu été abordées récemment, le contenu potentiel d'un programme de travail tourné vers l'avenir pourrait occuper une place clé dans les pourparlers de Buenos Aires. La structure et l'approche que cela impliquerait dépendront des discussions qui se dérouleront dans la capitale argentine.

Les derniers efforts en vue s'accorder sur de nouveaux programmes de travail (comprenant par exemple le projet de mise en place d'un programme de travail post-Bali, qui n'a jamais abouti) ont eu des résultats mitigés, ce qui signifie que la conception de ce nouveau programme et la volonté politique de le mettre en œuvre seront des éléments clés pour sa réussite.

L'Argentine et quatre autres pays exportateurs ont proposé des pourparlers sur l'accès aux marchés agricoles, tandis que le Canada, le Chili et la Suisse ont appelé les membres à négocier des disciplines améliorées sur la concurrence à l'exportation. En l'absence d'entente claire entre les membres sur les mandats de négociation, un nouveau consensus sur le travail à effectuer pourrait aider les membres à progresser sur des objectifs communs, tels que ceux définis par les Objectifs de développement durable.

ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

Quel avenir pour le commerce électronique à l'OMC ?

Plusieurs membres de l'OMC souhaiteraient mettre à jour le programme de travail de 1998 sur le commerce électronique et examiner la possibilité de mettre en place de nouvelles règles commerciales dans ce domaine.

Les spécialistes du commerce et les délégations à Genève et ailleurs s'intéressent de plus en plus au rôle potentiel que peut jouer le commerce électronique pour soutenir le développement économique, en offrant notamment aux petites entreprises des pays les moins avancés un moyen efficace de participer au commerce mondial et d'intégrer les chaînes de valeur mondiales. Ces opportunités doivent toutefois s'envisager en parallèle des craintes que le « fossé numérique » entre pays qui exploitent ces opportunités et ceux qui ne le font pas se transforme en gouffre numérique si les cadres qui les régissent ne garantissent pas une répartition suffisamment équitable des bénéfices et une croissance inclusive.

Selon des estimations publiées par eMarketer, un site d'information et de recherche sur les tendances numériques, le chiffre d'affaires mondial des sites de commerce électronique se serait élevé à plus de 22 000 milliards US\$ l'an passé, et devrait atteindre 27 000 milliards US\$ d'ici 2020. De nombreux experts soutiennent qu'il est important de définir de nouvelles règles au niveau de l'OMC, non seulement pour rester en phase avec une économie en pleine mutation, mais également pour garantir que ce domaine soit inclusif, au lieu de se transformer en patchwork d'accords préférentiels n'impliquant que certains pays.

La numérisation et l'économie mondiale

Au cours des vingt dernières années, l'économie mondiale a été transformée par la numérisation et l'évolution rapide des technologies, qui stimulent le commerce électronique, font participer de nouveaux acteurs et offrent de nouvelles possibilités. Le cadre du commerce mondial peut être mis à profit pour influencer la nature et les résultats de la numérisation, en vue notamment de la réalisation des objectifs de développement durable.

Les effets de la numérisation sur le commerce mondial

L'internet a permis l'émergence de nouveaux modèles d'entreprise et perturbé les industries traditionnelles, obligeant les entreprises à s'adapter pour rester concurrentielles. L'évolution rapide des capacités de télécommunications a alimenté encore davantage ce processus, facilitant la participation au commerce électronique à partir de n'importe quel appareil intelligent et permettant aux entreprises d'en profiter en offrant de nouvelles formes de services. Cette évolution a également permis aux entrepreneurs et aux petites et moyennes entreprises (PME) de jouer un rôle plus important dans le commerce international, réduisant les coûts et les délais de production et d'échange.

Il semble toutefois que les pays développés et certains pays en développement disposent souvent d'un environnement plus favorable au commerce électronique, et profitent donc plus facilement de ses retombées, tandis que pour beaucoup de pays parmi les moins avancés (PMA), ce n'est pas encore le cas en raison d'asymétries persistantes au niveau des institutions, de la réglementation, des connaissances et des compétences, ainsi que d'insuffisances des infrastructures matérielles qui affectent la connectivité. Les futures politiques dans ce domaine pourraient soit résoudre ces problèmes, soit aggraver les disparités entre pays et à l'intérieur des pays selon la manière dont elles sont élaborées.

La gouvernance commerciale et la réglementation de l'économie numérique

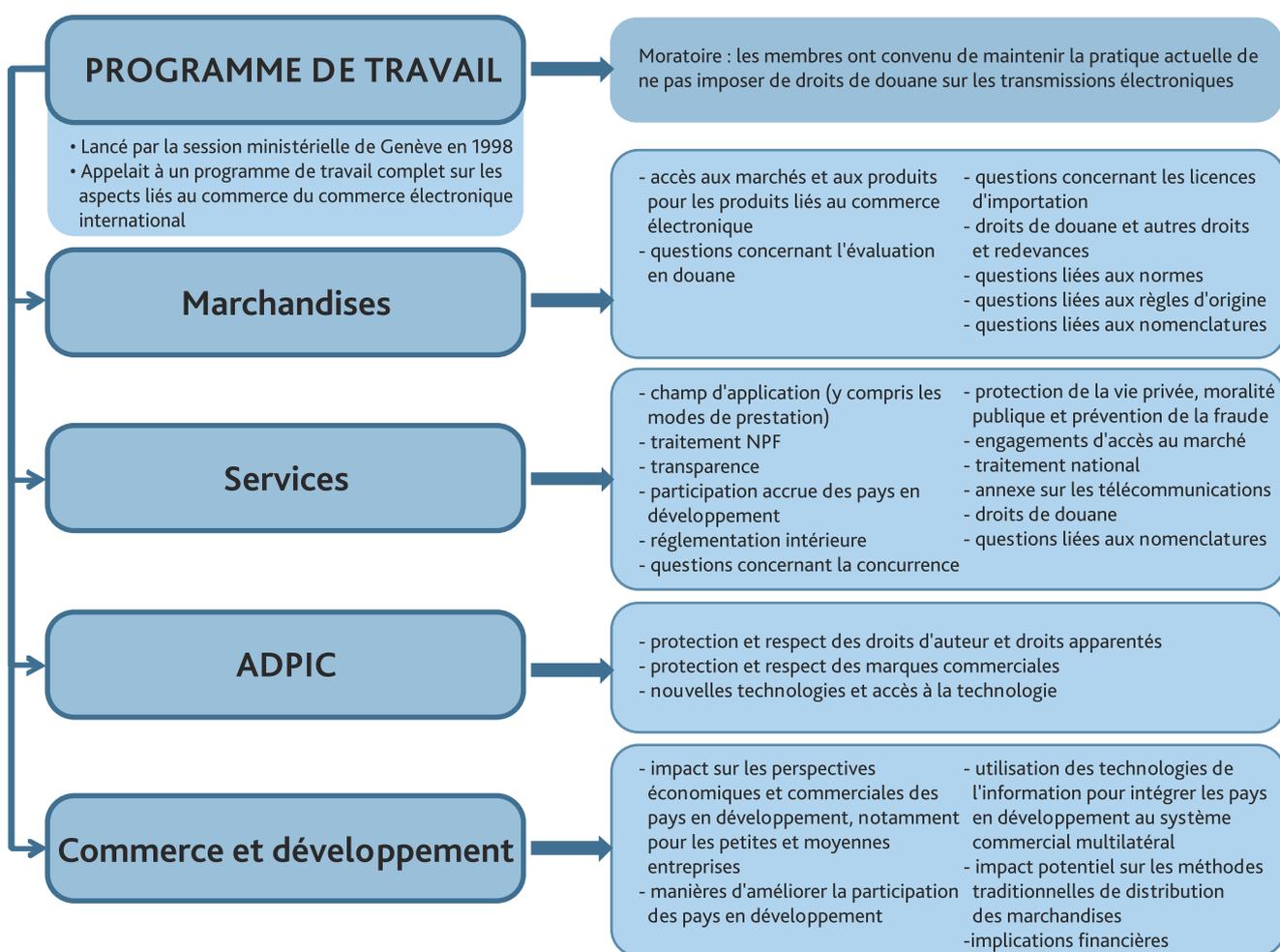
Les partisans de discussions plus approfondies sur le commerce électronique – ou de l'ouverture de négociations sur de nouvelles règles – dans le cadre de l'OMC considèrent que le rythme rapide des changements technologiques nécessitera un programme en

la matière qui soit attentif aux besoins des PME, avec des politiques favorables et un minimum de frictions réglementaires à travers des coûts de transaction réduits, des formalités administratives et logistiques limitées, une plus grande transparence et une réglementation cohérente.

Ils notent également que ces mesures devront s'accompagner de la mise à disposition d'un accès à internet fiable, conformément à la cible 9.C des Objectifs de développement durable, d'une formation et d'un développement des compétences, et d'un soutien aux infrastructures. L'économie numérique peut également permettre d'accéder à l'éducation et au renforcement des compétences grâce aux plateformes d'apprentissage en ligne, conformément à la cible 4.A des ODD relative à la construction d'établissements scolaires adaptés aux enfants, aux personnes handicapées et aux deux sexes et à la mise à disposition d'un cadre d'apprentissage sûr pour chacun. Elle peut également contribuer à la bonne santé et au bien-être de tous (ODD 3), en permettant d'accéder à des services de santé en ligne, qui peuvent en retour favoriser des emplois de qualité.

Le commerce électronique peut également encourager une participation accrue des femmes et permettre le développement d'entreprises dans des pays où elles manquent de ressources et de réseaux professionnels, conformément à la cible 5.B des ODD sur le renforcement de l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC) pour promouvoir l'autonomisation des femmes.

Figure 1. Organisation du programme de travail de l'OMC sur le commerce électronique



Source : illustration de l'auteur sur la base d'une présentation de Lee Tuthill lors du groupe de travail MIKTA sur le commerce électronique (Genève, 5 juillet 2016).

1998

Les membres de l'OMC décident de mettre en place un programme de travail sur le commerce électronique et un moratoire sur les droits de douane applicables transmissions électroniques, renouvelés lors des conférences ministérielles suivantes

1998-2015

Renouvellement systématique du moratoire lors des conférences ministérielles, ainsi que du programme de travail, et demande d'examens périodiques. Les travaux des organes de l'OMC se poursuivent, à un rythme variable

2015

À Nairobi, les membres de l'OMC décident de poursuivre les examens périodiques du programme de travail ; l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) est élargi

2016

Le commerce électronique réapparaît à l'ordre du jour du Conseil des ADPIC pour la première fois depuis plus de dix ans

2017

Les coalitions MIKTA et FED organisent des événements informels sur le commerce électronique dans le contexte de l'OMC ; l'Examen global de l'aide pour le commerce se penche sur la connectivité et l'inclusion

Historique du commerce électronique dans les négociations de l'OMC

Certains aspects du commerce électronique sont déjà couverts par les règles de l'OMC, comprenant notamment les télécommunications, les engagements sur les services, les réformes douanières et les aspects de propriété intellectuelle. Ces aspects sont formalisés et avancés dans le cadre d'accords multilatéraux et plurilatéraux.

L'Accord général de l'OMC sur le commerce des services (AGCS), l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et l'Accord sur les technologies de l'information (ATI, élargi ensuite pour devenir l'ATI-II) contiennent des règles qui affectent directement le commerce électronique. L'accord plurilatéral sur le commerce des services (« TiSA » en anglais), dont les négociations sont actuellement en suspens, pourrait également avoir de l'importance dans ce domaine s'il aboutit.

Le programme de travail de l'OMC sur le commerce électronique

Peu de temps avant le passage au nouveau millénaire, les ministres réunis à Genève pour la seconde conférence ministérielle de l'OMC ont appelé à la mise en place d'un programme de travail sur le commerce électronique, adopté en septembre 1998 par le Conseil général. Il était prévu que ce travail s'effectue dans le cadre de quatre organes existants de l'OMC : le Conseil du Commerce des Marchandises, le Conseil du Commerce des Services, le Conseil des ADPIC et le Comité du commerce et du développement, ces organes devant ensuite rendre compte de leurs progrès au Conseil général.

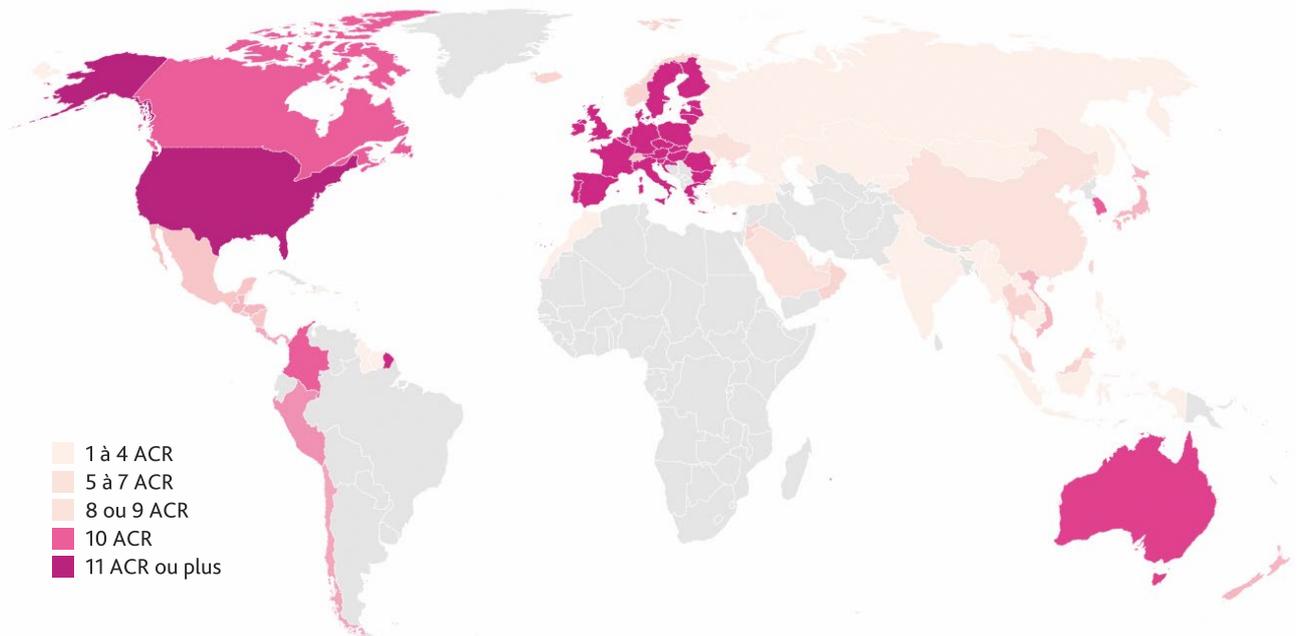
Le programme de travail du commerce électronique a été proactif dans le recensement des questions en jeu et la définition d'un agenda, mais certains analystes estiment que sa mise en œuvre a été lente, en raison notamment d'une absence prolongée de consensus sur des aspects clés, comme par exemple la question de savoir s'il fallait clarifier les règles existantes ou rechercher un accord distinct. Pendant des années, les discussions de fond sur le commerce électronique ont été complètement absentes de certaines réunions des organes concernés de l'OMC.

Parmi les autres questions recensées figurent notamment celle de savoir quelles sont les activités du commerce numérique qui devraient être soumises à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT en anglais) ou aux règles de l'AGCS ; si les produits livrés sous forme électroniques doivent être considérés comme des biens, des services, ou les deux ; et l'issue à donner au moratoire relatif aux droits de douane sur les transmissions électroniques. Jusqu'à présent, ce moratoire a été renouvelé tous les deux ans à l'occasion des conférences ministérielles, généralement après un débat sur l'opportunité de le rendre permanent et associé à un accord de ne pas poursuivre les plaintes en « situation de non violation » au titre des ADPIC.

Lors de la dixième conférence ministérielle de l'OMC qui s'est déroulée en 2015 à Nairobi, les ministres avaient convenu d'organiser des examens périodiques du programme de travail et de rendre compte du résultat lors de la Onzième conférence ministérielle (CM11). En dehors des progrès des organes officiellement désignés, le groupe des « Amis du Commerce électronique pour le Développement » (« FED » en anglais) s'efforce de stimuler les discussions commerciales multilatérales sur le commerce électronique dans le cadre de réunions informelles au sein de l'OMC. Ce groupe comprend l'Argentine, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Kenya, le Mexique, le Nigeria, le Pakistan, le Sri Lanka et l'Uruguay.

Avancées dans les accords de libre-échange

En parallèle, il y a eu des avancées dans les accords de libre-échange sur la définition de nouvelles disciplines relatives au commerce numérique. On compte à l'heure actuelle au moins 70 accords commerciaux régionaux (ACR) comprenant un chapitre ou un ou plusieurs articles consacrés au commerce électronique, bien que leur portée et leur niveau d'engagement varient considérablement, selon une récente étude de Mark Wu. Ce chiffre inclut les ACR en cours de négociation. Plus de la moitié des membres de l'OMC ont signé au moins un ACR contenant une clause spécifique sur le commerce électronique, dont notamment plusieurs pays en développement.

Figure 2. Nombre d'ACR comportant des dispositions ou chapitres consacrés au commerce électronique par pays

Source : calculs de l'auteur sur la base des données analysées par Mark Wu, Harvard Law School, pour ICTSD

L'accord de libre-échange entre les États-Unis et la Corée, connu sous le nom de « KORUS », couvre ainsi de nombreux aspects du commerce électronique, prévoyant une interdiction des droits de douane sur le commerce des produits numériques, avec des règles interdisant la discrimination en faveur des produits numériques nationaux par rapport aux produits numériques importés « équivalents », encourageant l'usage des signatures électroniques ainsi que la coopération entre les autorités nationales de protection des consommateurs sur la prévention des pratiques trompeuses de commerce électronique.

Dans le même esprit, le projet de partenariat transpacifique (PTP) s'inspire du KORUS et prévoit des engagements relatifs à la libre circulation des données à travers les frontières (avec des exceptions), des règles sur les exigences en matière de localisation des données, une interdiction des obligations de transfert de technologie comme condition préalable pour conduire des affaires, des restrictions sur les droits de douane imposés sur le trafic internet et des dispositions d'application du cryptage. Depuis que les pourparlers ont repris après que les États-Unis soient sortis du pacte, une dizaine de clauses relatives à la propriété intellectuelle et aux télécommunications ont été suspendues, bien que peu d'entre elles concernent le numérique. La grande majorité des dispositions de propriété intellectuelle suspendues concernent la biologie, les données relatives aux essais pharmaceutiques et les brevets.

Une activité grandissante au sein de l'OMC

Le niveau d'implication et d'activité des membres de l'OMC sur l'avenir du programme de travail consacré au commerce électronique est en train de s'intensifier rapidement, avec des dizaines de soumissions déposées depuis juillet 2016, un changement notable compte-tenu du peu d'activité observé pendant des années dans ce domaine. À l'approche de la ministérielle, les positions restent polarisées. Les membres n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur la question de savoir s'il fallait conserver le *statu quo* dans le programme de travail actuel, élargir le champ des discussions, étudier la possibilité de nouvelles négociations ou s'engager à entamer des pourparlers dès à présent. Les négociateurs doivent également se mettre d'accord sur la prolongation ou le réexamen du moratoire relatif aux droits de douane sur les transmissions électroniques.

On observe surtout des désaccords persistants sur la nécessité et la manière d'aborder les questions dites « nouvelles » qui dépassent l'ordre du jour du Cycle de Doha, un sujet

qui a dominé les pourparlers de la conférence ministérielle d'il y a deux ans à Nairobi. En parallèle de ce débat, certains membres de l'OMC mentionnent également l'absence de mandat de négociation sur le commerce électronique et la nécessité de résoudre d'abord les questions en suspens du programme de travail actuel avant d'entreprendre de nouvelles actions.

Certains récents projets de décisions ministérielles s'écartent du mandat antérieur, révélant un large éventail de points de vue sur la question de savoir s'il convient de poursuivre dans le cadre du programme de travail existant ou de mettre en place une nouvelle structure et de nouveaux objectifs pour les discussions, qui pourraient éventuellement conduire à la discussion de nouvelles règles ou idées.

Le projet de décision ministérielle déposé en octobre par la Russie propose de mettre en place un groupe de travail sur le commerce électronique ayant vocation à servir de forum pour la poursuite des travaux sur le commerce électronique au-delà des organes de l'OMC actuellement chargés du programme de travail. Ce nouvel organe se pencherait sur la participation des pays en développement, la facilitation des échanges, les droits de propriété intellectuelle et les règles et lacunes de l'OMC, entre autres sujets. De la même manière, une proposition émanant du Japon, de Hong Kong et du territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu suggère un groupe de travail pour évaluer s'il est nécessaire de clarifier ou renforcer les règles existantes de l'OMC, à la suite de quoi les membres pourraient envisager de lancer ou non des négociations.

Tableau 1. Positions sur les éléments d'une décision de la CM11 sur le commerce électronique

	Job 137	Job 140 Rev.4	Job 149	Job 150	Job 152 Rev.1	Job 153	Job 155	Job 156 Rev.1
Questions de fond								
Maintien du mandat du programme de 1998 dans son interprétation actuelle					X	X	X	
Élargissement du champ des discussions	X	X	X	X*				X
Examen de la possibilité de négociations								X
Mandat de négociation dès à présent		X						
Abandon du programme de travail de 1998	Évoqué comme une possibilité ou un risque dans les discussions mais ne figure pas dans les propositions							
Questions organisationnelles								
Maintien du programme de 1998 en tant que cadre des travaux en cours			X	X	X	X	X	
Mise en place d'un nouvel organe (groupe de travail)	X	X						X
Moratoire relatif aux droits de douane sur les transmissions électroniques								
Prolongation du moratoire jusqu'à la CM12 lors de la CM11	X	X	X	X				X
Examen de la question savoir s'il faut prolonger le moratoire à l'occasion de la CM11						X	X	
Lien avec la prolongation du moratoire sur la non-violation dans les ADPIC						X		

* Référence explicite à la nécessité d'un accord par tous les membres

Légende pour la numérotation des « jobs » (projets) :

Job 137 : Fédération russe

Job 140 Rev.4 : Australie, Canada, Chili, Colombie, Israël, Mexique, Monténégro, Norvège, Paraguay, Pérou, République de Corée, Ukraine et Union européenne

Job 149 : Singapour

Job 150 : Chine

Job 152 Rev. 1 : Bangladesh

Job 153 : Inde

Job 155 : Groupe africain

Job 156 Rev.1 : Costa Rica, Hong Kong, Chine, Japon, Suisse et Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu

Source : Patrick Low, *E-Commerce and the WTO: Goals and Expectations towards MC11 and Beyond* (à paraître - ICTSD)

En novembre, la Chine a suggéré que les efforts se poursuivent dans le cadre du programme de travail et du mandat existants, en s'appuyant sur les propositions des membres pour définir et se mettre d'accord sur un plan de travail, en accordant une attention particulière aux pays les moins connectés. Une communication du Bangladesh datant de novembre appuie également la poursuite des efforts dans le cadre du programme de travail existant, en exhortant les pays développés et les pays en développement ayant la capacité de le faire d'accorder un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent (FDSC) aux exportations des PMA distribuées par le biais des plateformes de commerce électronique.

Dans sa propre proposition, le Costa Rica répertorie six domaines de travail potentiel pour un éventuel programme de l'OMC sur le commerce électronique en faveur du développement : infrastructures et services TIC, logistique du commerce, solutions de paiement, cadres juridiques et réglementaires, développement des compétences numériques et assistance technique, accès au financement. Le document fait le lien de manière explicite entre les discussions sur le commerce électronique et les objectifs de développement, en vue d'obtenir un mandat ministériel. Une communication de l'Australie, du Canada, du Chili, de l'UE, de la Norvège, du Paraguay, et de la Corée du Sud va plus loin, proposant la création d'un groupe de travail chargé de préparer et de conduire des négociations sur la base des propositions des membres.

Une déclaration au nom du Groupe africain affirme que l'établissement de nouvelles règles multilatérales sur le commerce électronique serait prématurée, le programme de travail n'ayant pas encore suffisamment avancé, et appelle à la poursuite des discussions dans ce cadre. Le groupe a depuis lors déposé un projet de décision ministérielle sur le sujet. En parallèle, Singapour a également soumis un projet de décision ministérielle qui poursuivrait les discussions dans le cadre du programme de travail actuel, tout en appelant à des examens périodiques par le Conseil général du travail des organes concernés de l'OMC, entre autres dispositions.

En vue de la CM11 et au-delà

En termes de négociations, comme évoqué plus haut, les partisans d'une discussion sur les règles du commerce électronique dans le cadre de l'OMC préviennent que l'absence de discussion à ce niveau pourrait aggraver les asymétries dans la définition des règles, et gâcher une importante opportunité pour le commerce électronique d'aider les pays et régions à relever les défis du chômage, de la pauvreté et du développement du commerce transfrontalier.

Qu'il s'agisse des opportunités d'inclusion au-delà des frontières ou de la possibilité de contribuer aux programmes de développement durable, les partisans d'une discussion plus approfondie sur le commerce électronique dans le contexte de l'OMC indiquent que l'absence de discussion sur ces aspects – sachant notamment que les règles des ACR, même si elles constituent un progrès, restent limitées – risque également d'accentuer les inégalités économiques et d'aggraver la fracture numérique.

À l'approche de Buenos Aires, il reste difficile de savoir comment les ministres aborderont le commerce électronique au niveau multilatéral, en raison du large éventail de points de vue sur le sujet. La multitude de propositions qui est apparue ces derniers mois atteste toutefois en elle-même d'un regain important d'intérêt et d'implication des membres sur ce sujet par rapport aux années antérieures. À ce titre, tout résultat des discussions en Argentine pourrait fournir des indications quant à savoir si les membres continueront de se tourner vers l'OMC en tant que forum utile à l'échange d'idées, y compris au niveau informel ou plurilatéral, ou s'ils préféreront poursuivre ces discussions au sein des ACR ou dans d'autres cadres.

DÉVELOPPEMENT

Redynamiser les pourparlers multilatéraux visant à aider les pays en développement à tirer meilleur parti du commerce

Les membres ont débattu de 10 propositions spécifiques sur la question du traitement spécial et différencié, l'un des nombreux aspects des discussions visant à favoriser une meilleure intégration des pays en développement dans le commerce mondial.

Il y a seize ans, les membres de l'OMC lançaient les négociations commerciales du Cycle de Doha, également appelé Programme de Doha pour le développement, avec pour objectif de redéfinir les règles du commerce mondial en vue de créer des conditions plus favorables aux pays en développement et de les aider ainsi à jouer un rôle plus important dans le commerce mondial. Bien que les membres de l'OMC ait fait état de leur désaccord sur la question de savoir s'il fallait réaffirmer le mandat de Doha lors de la conférence ministérielle de Nairobi en 2015, le développement reste au cœur des pourparlers commerciaux multilatéraux et de leur dynamique de négociation.

Même si quasiment tous les sujets touchant aux règles du commerce international sont susceptibles d'avoir d'importantes ramifications en termes de développement, les membres de l'OMC ont également réfléchi plus spécifiquement à la manière de s'assurer que les règles multilatérales soient mieux adaptées aux besoins et priorités spécifiques des pays en développement. L'adoption fin 2015 des Objectifs de développement durable (ODD) a donné une nouvelle impulsion politique à ces discussions, avec notamment les objectifs d'éliminer la pauvreté et la faim d'ici 2030, parmi un ensemble d'autres objectifs touchant au commerce et au développement.

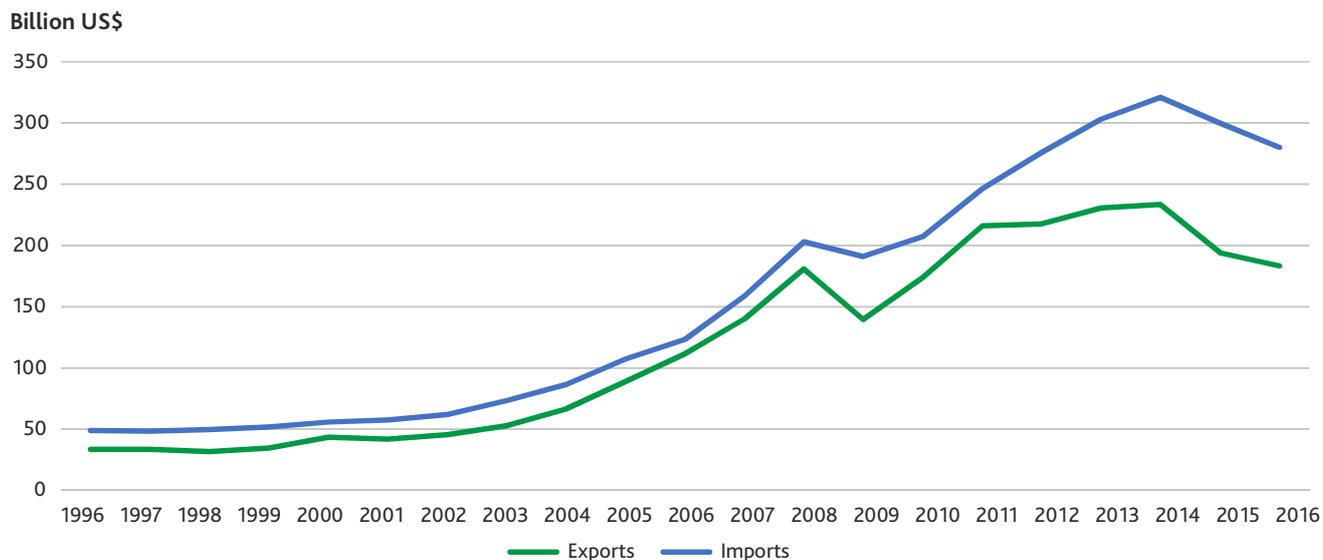
L'ODD 17.1 appelle ainsi à « doubler la part des pays les moins avancés dans les exportations mondiales d'ici à 2010 », un objectif ambitieux au vu de leurs récentes statistiques commerciales (cf. figure 1), tandis que la cible 17.10 appelle à conclure le Cycle de Doha. En plus d'appeler à une interdiction des subventions à la pêche qui ont des effets préjudiciables, une cible distincte de l'ODD 14 relatif à la protection et à l'exploitation durable des océans fait également référence au rôle du traitement spécial et différencié (TSD) pour les pays en développement, pour citer un autre exemple.

Au fil des ans, les membres de l'OMC se sont mis d'accord sur plusieurs décisions visant spécifiquement à aider les pays les moins avancés (PMA) à mieux s'intégrer au commerce mondial et à améliorer leurs perspectives grâce à celui-ci. Cette priorité accordée aux PMA a permis aux membres de parvenir plus facilement à des accords par consensus, ce qui s'est traduit par des résultats significatifs, dans le cadre notamment des « paquets » de Bali et Nairobi en faveur des PMA.

L'un des enjeux toujours en suspens dans le cadre des négociations de l'OMC reste toutefois la réalisation d'un mandat datant de 2001 concernant la révision des dispositions de TSD en vue de les rendre plus efficaces. Ces dispositions accordent des droits spéciaux aux pays en développement, comprenant notamment certaines préférences exemptées du principe de la nation la plus favorisée, des niveaux d'engagement réduits, des dérogations par rapport à diverses dispositions, des délais de mise en œuvre plus longs et une assistance technique.

En prévision de la Onzième conférence ministérielle de l'OMC (CM11) à Buenos Aires, les discussions se sont poursuivies sur ce sujet, même si un résultat négocié semble peu probable en date de parution. La question de savoir quels seraient les membres qui pourraient bénéficier des dispositions envisagées reste une pierre d'achoppement, les pays développés ne souhaitant pas accorder aux économies émergentes les mêmes droits qu'ils accorderaient aux PMA.

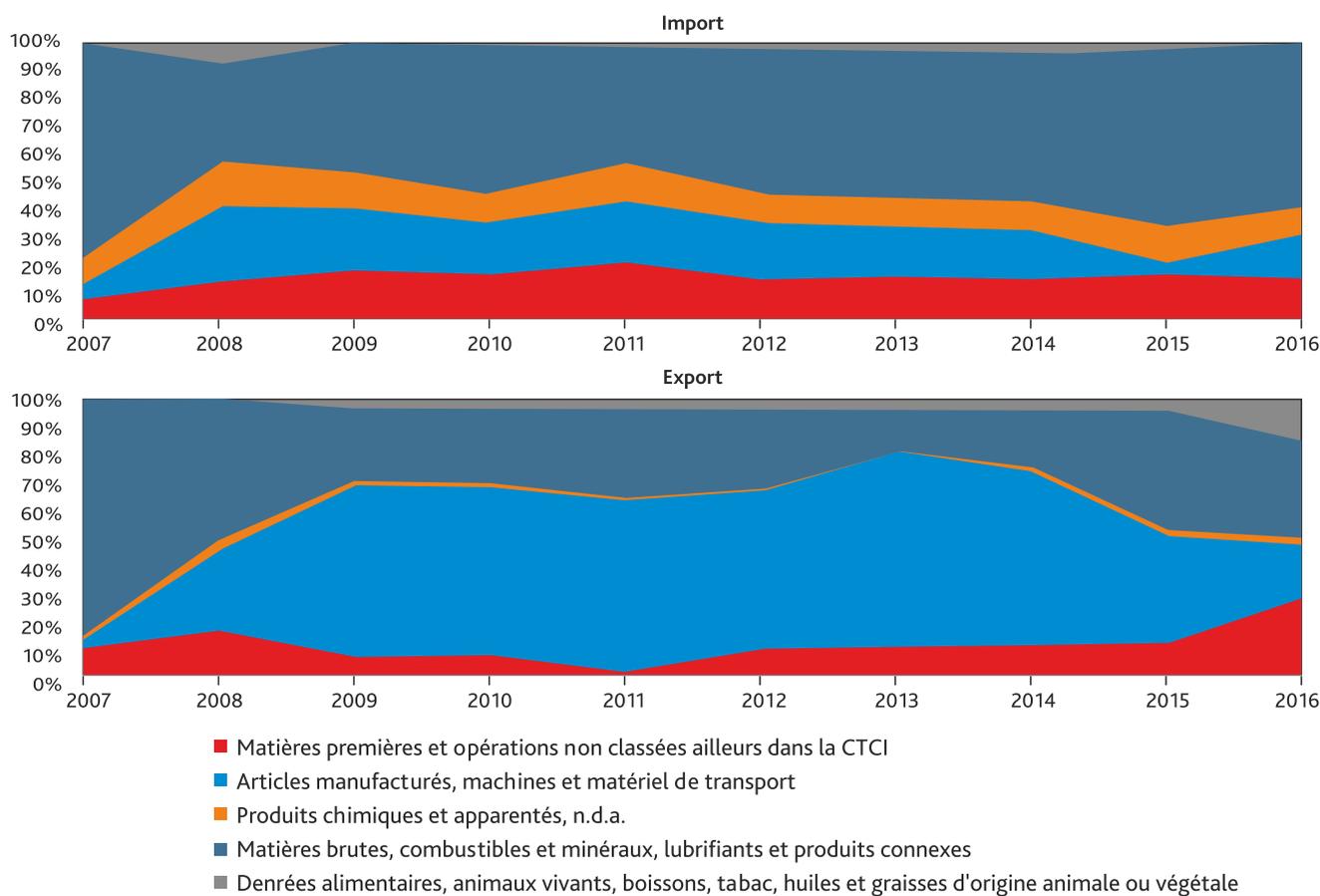
Figure 1. Exportations et importations de biens et services par les PMA (milliards US\$)



Remarque : les chiffres sont mentionnés en prix courants (ou « nominaux ») pour chaque année, c'est-à-dire dans la valeur de la devise pour cette année-là. Par exemple, les chiffres présentés pour 1990 sont basés sur les prix de 1990, ceux de 2000 sur les prix de 2000. Par conséquent, les séries actuelles sont influencées par l'effet de l'inflation des prix.

Source : calculs de l'auteur à partir de la base de données World Development Indicators de la Banque mondiale, <http://databank.worldbank.org/data/>

Figure 2. Répartition par secteur des exportations et importations des PMA



Note : chiffres basés sur les regroupements de la Classification type pour le commerce international (CTCI), 4ème version.

Source : calculs de l'auteur

Mais au vu de l'évolution défavorable des échanges commerciaux des PMA depuis 2014 (figure 1) et de leur performance mitigée en termes de diversification au cours de la décennie écoulée (figure 2), il reste important de faire des efforts supplémentaires sur les questions propres aux PMA, bien qu'aucune nouvelle proposition de négociation n'ait été présentée par les PMA sur ces sujets, à l'exception d'une proposition du C-4 (qui regroupe quatre PMA ouest-africains exportateurs de coton) sur la question du coton (*pour davantage d'informations sur ce sujet, se référer à l'article concernant l'agriculture*).

Le traitement spécial et différencié de nouveau sur la table

Le concept de traitement spécial et différencié constitue un élément central des négociations actuelles de l'OMC, que ce soit en tant que tel, ou dans le cadre de discussions relatives à certains sujets spécifiques, telles que celles portant sur la réglementation des subventions à la pêche qui ont des effets préjudiciables. Il reconnaît que les pays en développement peuvent avoir besoin de flexibilités prenant différentes formes pour tenir compte de leurs vulnérabilités spécifiques et faciliter leur intégration au système commercial multilatéral.

À Doha, en 2001, les ministres avaient convenu que l'ensemble des clauses de TSD figurant dans les accords de l'OMC devaient être révisées en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, efficaces et opérationnelles. Il s'est toutefois avéré difficile depuis lors de parvenir à un consensus sur la plupart de ces questions. Sur un total de 88 propositions déposées à l'origine par les pays en développement et les PMA dans le cadre du Comité de l'OMC sur le Commerce et le développement (CTD en anglais), les membres ne sont parvenus à un accord que sur cinq d'entre-elles concernant uniquement les PMA, dont une décision de 2005 sur l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent (FDSC) pour les PMA.

D'autres questions ont été intégrées à des axes de négociation spécifiques, mais restent en grande partie non résolues. Lors de la conférence ministérielle de Bali, les membres de l'OMC ont également instauré un Mécanisme de surveillance devant servir de point focal pour l'examen des dispositions de TSD, sur la base de contributions écrites des membres et d'autres organes de l'OMC. Mais pour le moment, le nombre limité de propositions écrites ne permet pas d'avoir des discussions de fond dans ce cadre.

Dans le cadre de la préparation de Buenos Aires, les négociations se sont concentrées sur une nouvelle communication du G90, une coalition de pays en développement regroupant le groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), le groupe des PMA et le groupe africain. Portant la référence JOB/DEV/48 – JOB/TNC/60, cette communication reste pour le moment un document « à diffusion restreinte ». Elle s'inspire de précédentes tentatives visant à réduire la portée des 88 propositions d'origine. Avant Nairobi, le G90 avait déjà mis en avant 25 propositions spécifiques dans un document qui avait été ensuite révisé à deux reprises pour tenir compte des préoccupations d'autres membres (JOB/TNC/51).

Faute de consensus à Nairobi, la nouvelle communication donne la priorité à dix propositions, dont huit déjà discutées, concernant notamment l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC), l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), les obstacles non tarifaires et le commerce. Il y en a également deux nouvelles, concernant les transferts de technologie et l'accèsion des PMA.

Sur les MIC, la soumission prévoit des exemptions pouvant aller jusqu'à 15 ans pour les pays en développement si une mesure envisagée répond à certains objectifs de développement liés à l'industrialisation, à la transformation socio-économique, à la modernisation de l'économie, à la promotion d'une production respectueuse de l'environnement ou à la réduction de la fracture numérique.

Sur l'article XVIII du GATT, les disciplines proposées permettraient aux pays en développement, et notamment aux PMA ou aux membres en développement se heurtant

2001

Les membres de l'OMC lancent le Cycle de Doha en vue de réviser les règles du commerce international pour faciliter la participation des pays en développement au commerce mondial

2002

Les membres adoptent des lignes directrices pour l'accession des PMA, ainsi qu'un programme de travail de l'OMC sur l'accès aux marchés, l'assistance technique liée au commerce et le renforcement des capacités, et d'autres mesures

2005

À Hong Kong, les ministres décident que les pays développés et les pays en développement « en position de le faire » accorderont un accès au marché FDSC aux produits originaires des PMA

2006

Lancement de l'initiative de l'Aide pour le commerce

2011

La conférence ministérielle de l'OMC adopte la dérogation permettant aux membres d'accorder un traitement préférentiel aux services et prestataires de services des PMA

2012

Le Conseil général approuve la version révisée des Lignes directrices de l'OMC pour l'accession des PMA

2013

Les membres de l'OMC adoptent une série de décisions en faveur des PMA lors de la conférence ministérielle de Bali, concernant notamment l'accès FDSC, le coton, les règles d'origine préférentielles et l'opérationnalisation de la dérogation concernant les services pour les PMA

2015

Les membres de l'OMC adoptent une autre série de mesures en faveur des PMA lors de la conférence ministérielle de Nairobi, concernant notamment les règles d'origine, le coton et la mise en œuvre de la dérogation pour les services

à des « contraintes », de modifier ou de retirer temporairement des concessions dans le cadre d'un processus simplifié et accéléré, sans obligation de dédommager les parties concernées ou de leur permettre de suspendre des concessions similaires pendant une période de cinq ans. Comme pour la proposition concernant les MIC, cette flexibilité ne s'appliquerait que pour la réalisation de certains objectifs, tels que la protection d'industries naissantes, la modernisation industrielle ou la reconstruction consécutive à une catastrophe naturelle.

Sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et les obstacles techniques au commerce (OTC), la proposition cherche à opérationnaliser certaines dispositions d'assistance technique et de TSD, en définissant notamment la notion de « délai raisonnable » pour les commentaires des PMA et des pays en développement sur les nouvelles mesures SPS/OTC ou en autorisant « des délais plus longs pour en permettre le respect ». Elle propose également un système de compensation pour permettre aux pays en développement de conserver leur part de marché et de s'adapter aux nouvelles mesures.

Sur les subventions, le G90 propose que certaines subventions liées à différents objectifs de développement, tels que la recherche et le développement, la diversification, le développement régional ou la protection de l'environnement, soient considérées comme non attaquables pendant un certain temps. Cela avait été originellement prévu dans l'article 8 de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (accords SCM), bien que cette disposition ait depuis lors expiré.

Pour utiliser ces flexibilités, les bénéficiaires auraient besoin de démontrer qu'ils se heurtent à certaines difficultés : absence de diversification, baisse des prix des matières premières ou de l'activité industrielle, ou fracture numérique. La communication prévoit également certaines exceptions à l'interdiction des subventions subordonnées à des exigences de contenu local.

Sur l'évaluation douanière, la proposition suggère plusieurs méthodes d'évaluation pour les PMA qui se heurtent à des difficultés dans la détermination de la valeur réelle d'un article importé, jusqu'à ce que les capacités de mise en œuvre soient acquises dans le cadre de la coopération technique.

Sur l'accès aux marchés, les disciplines proposées obligerait les pays accordant des préférences commerciales à tenir compte des besoins des pays en développement et des PMA dans la définition de leurs régimes préférentiels, de manière à ce que les produits dont l'exportation présente un intérêt pour ces derniers bénéficient de préférences ayant une réelle valeur.

Sur les transferts de technologie, la proposition appelle à des mesures permettant un accès effectif à la technologie à des conditions raisonnables, équitables et non discriminatoires. Les pays développés auraient à mettre en place un « Inventaire des technologies relevant du domaine public » permettant d'accéder aux informations concernant les technologies financées pour plus de la moitié par des organismes publics. Elle appelle également à une assistance technique pour aider les PMA à renforcer leur base technologique et leurs capacités d'innovation.

Enfin, sur l'accession des PMA, la proposition indique que les membres doivent pleinement appliquer les critères de référence concernant les concessions relatives aux biens et services convenues dans la décision de 2012 du Conseil général, qui actualisait les lignes directrices d'accession pour les PMA. Elle appelle également à des disciplines concernant la procédure d'accession accélérée récemment utilisée pour l'accession des PMA.

Cette communication du G90 a fait l'objet d'intenses discussions dans le cadre de la session spéciale du CTD. Dans l'ensemble, les membres restent profondément divisés. L'Australie, le Canada, l'UE et le Japon ont soulevé des questions portant sur le raisonnement à l'origine des amendements proposés, sur les difficultés spécifiques rencontrés par les pays en développement et sur la manière dont ces propositions

s'appliqueraient en pratique. Des divisions sur la question de la « différenciation », en d'autres termes, la question de savoir si, dans le cadre de ces dispositions, les pays en développement à revenu plus élevé doivent être traités de la même manière que ceux à revenu plus faible, se sont également à nouveau manifestées.

Continuer de faire avancer les choses sur les questions concernant les PMA

Depuis le début du Cycle de Doha, une série de questions concernant les PMA ont suscité l'adhésion, se traduisant par les « paquets des PMA » adoptés en 2013 et 2015 lors des conférences ministérielles de Bali et de Nairobi. Ces paquets s'articulaient autour de questions clés comprenant notamment une dérogation pour les services, l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent (FDSC), les règles d'origine préférentielles et le coton. Bien qu'il n'y ait pas eu de négociations substantielles sur les questions propres aux PMA en prévision de la CM11, de nouvelles règles au niveau multilatéral ne sont forcément nécessaires pour faire des progrès supplémentaires, qui pourraient être accomplis dans le cadre d'efforts additionnels sur la mise en œuvre des décisions existantes.

Accès aux marchés FDSC

En 2005, les ministres de l'OMC avaient convenu à Hong Kong que « les pays développés accorderont un accès [aux marchés] en franchise de droits et sans contingent à titre durable, pour tous les produits en provenance de l'ensemble des PMA ». Toutefois, un autre article atténuait la portée de la décision, prévoyant que les « membres se heurtant à des difficultés [...] accorderont un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour au moins 97 pourcent des produits en provenance des PMA », tout en prenant des mesures pour parvenir progressivement à une couverture complète.

À ce jour, de nombreux membres développés accordent un accès FDSC complet, ou quasi-complet, aux produits des PMA, avec quelques exceptions sectorielles liées à leurs marchés respectifs. Un certain nombre de pays en développement ont également notifié leur régime d'accès au marché FDSC pour les PMA à l'OMC. Plus récemment, les membres ont convenu de demander au secrétariat de l'OMC de faire le point sur l'application de la décision relative à l'accès aux marchés FDSC pour les PMA en vue de guider les discussions futures.

Règles d'origine préférentielles pour les PMA

Les règles d'origine établissent les critères de détermination de l'origine nationale d'un produit. Sachant que les exportations des PMA bénéficient d'un accès préférentiel et FDSC aux marchés de différents pays, il est crucial de pouvoir se conformer aux règles d'origine afin de garantir l'origine PMA des produits et réellement profiter de ces préférences, d'où l'importance de mettre en place des règles d'origine simples et préférentielles pour les PMA.

Lors de la conférence ministérielle de Bali en 2013, les membres de l'OMC ont fait un important pas en avant sur cette question en adoptant la toute première série de lignes directrices multilatérales sur ce sujet. Deux ans plus tard, à Nairobi, ils ont adopté une autre décision sur les règles d'origine préférentielles pour les PMA, s'appuyant sur la précédente décision de Bali et apportant des directives complémentaires sur certains aspects.

Bien qu'il n'y ait pas eu de nouvelle proposition de négociation sur les règles d'origine préférentielles soumise en prévision de Buenos Aires, un important travail technique mandaté par la décision de Nairobi a été accompli depuis son adoption. En particulier, les membres de l'OMC se sont mis d'accord en mars 2017 sur un format commun de notification des régimes de règles d'origine préférentielles pour les PMA, dans le but d'améliorer la transparence et de faciliter la comparaison entre les différentes conditions. Quinze membres de l'OMC ont depuis lors soumis leurs notifications au moyen du nouveau format, mettant ainsi en évidence la manière dont ils s'efforcent d'aider les PMA à bénéficier des préférences grâce à des règles d'origine plus souples.

Dérogation pour les services

Les efforts d'opérationnalisation de la décision de dérogation concernant les services pour les PMA, qui accordent un traitement préférentiel aux services et prestataires de services originaires de ces pays, se poursuivent depuis son adoption en 2011. La décision ministérielle de Nairobi sur cette question a prolongé la durée de la dérogation jusqu'au 31 décembre 2030, en encourageant les membres développés et en développement « en position de le faire » à « redoubler d'efforts » pour notifier leurs préférences conformément à la demande collective soumise en juillet 2014.

À ce jour, 24 membres ont soumis des notifications relatives au traitement préférentiel qu'ils souhaiteraient accorder aux services et prestataires de services des PMA, et le groupe des PMA a réitéré la nécessité d'une aide supplémentaire et de discussions complémentaires pour pouvoir tirer pleinement parti de ces notifications.

Perspectives d'avenir

Bien que certaines parties prenantes puissent s'inquiéter d'une éventuelle absence de résultat lors de la CM11 sur des sujets liés spécifiquement au développement tels que le TSD et les questions relatives aux PMA, cela ne veut pas dire que la conférence Buenos Aires sera dénuée d'importance en termes de développement. Les discussions sur le TSD pourraient contribuer à guider les efforts plus larges des membres en vue d'élaborer un programme de travail pour l'après-Buenos Aires, et la nécessité de répondre aux besoins des pays en développement suscite des discussions aussi créatives que complexes dans des domaines allant de l'interdiction de certaines subventions à la pêche à la réglementation intérieure des services.

Au moment où les ministres se penchent sur la question de savoir de quoi le prochain chapitre sera fait pour l'OMC, la dimension de développement conserve une importance fondamentale, notamment car l'organisation reste le seul forum existant couvrant presque tout le commerce mondial, et au sein duquel les pays à tous les stades de développement ont tous une voix à la table des négociations.

L'orientation et l'impulsion apportées par le processus des ODD signifie également que les 164 membres de l'OMC devront examiner comment définir au mieux les nouvelles règles du commerce et mettre en œuvre celles qui existent en vue de soutenir les efforts mondiaux de réalisation de ces objectifs de développement durable.

GENRE

Pour un groupe de membres de l'OMC, le moment est venu de se pencher sur le genre en tant que dimension cruciale de l'inclusion

Un groupe de membres de l'OMC a examiné comment il est possible de promouvoir une meilleure compréhension de l'interface entre genre et commerce, afin de développer des politiques qui tiennent davantage compte de la question du genre.

Une coalition d'économies développées et en développement s'apprête à dévoiler à Buenos Aires une déclaration présentant différentes mesures qu'elles entendent prendre au cours des deux années à venir pour incorporer une optique de genre dans leur approche des politiques en matière de commerce et de développement.

La déclaration de ce groupe de membres de l'OMC sera présentée en dehors du processus normal des négociations. Ces engagements volontaires pourraient toutefois permettre d'augmenter la visibilité de cette question au niveau de l'OMC, tandis que les mesures décidées pourraient contribuer à combler les lacunes en termes de connaissance dans ce domaine, ouvrant ainsi la voie à des actions plus concrètes en vue d'encourager une participation accrue des femmes dans le commerce.

L'Argentine, le Bénin, le Canada, le Costa Rica, les Îles Fidji, la Finlande, l'Islande, le Kenya, le Monténégro, la Norvège, le Pakistan, le Paraguay, le Sierra Leone, la Suède, le Royaume-Uni et l'Union européenne figurent parmi les membres qui devraient soutenir la déclaration. Certains d'entre eux ont déjà manifesté leur intention de la signer publiquement, dans le cadre notamment d'une campagne sur les médias sociaux avec le hashtag « [#mc11women](#) ».

Ces membres participent au Trade Impact Group (TIG), qui fait partie de la coalition [International Gender Champions](#) et a coordonné les préparatifs.

Adopter une approche axée sur le genre

L'adoption des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies en 2015 englobait un objectif dédié à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes et des filles (ODD 5). Dans ses cibles, cet objectif vise « une participation entière et effective des femmes et leur accès en toute égalité aux fonctions de direction à tous les niveaux de décision » et des « réformes visant à donner aux femmes les mêmes droits aux ressources économiques », entre autres cibles consacrées à l'accès universel à la santé, à la prévention de la violence contre les femmes et à l'élimination de la discrimination.

Les processus politiques sur l'ensemble des questions de développement durables reconnaissent de plus en plus que les femmes se heurtent à des barrières liées au genre qui entravent leur avancement au sein des sphères économiques, sociales et politiques, et que le fait de s'attaquer de front à ces barrières peut se traduire par des avantages concrets au niveau domestique et dans l'ensemble de l'économie mondiale.

Il y a eu, ces dernières années, une reconnaissance croissante dans de nombreux cercles du fait qu'une perspective axée sur le genre pourrait s'avérer très bénéfique pour le processus de définition des politiques, à commencer par la conception initiale de ces politiques ou réglementations, et qu'une participation accrue des femmes à tous les niveaux de décision pourrait apporter des informations précieuses sur les différents impacts des politiques publiques au sein des sociétés, contribuant ainsi à la définition de politiques plus équitables.

Par exemple, lors de la conférence des Nations unies sur le climat de cette année à Bonn, les négociateurs ont approuvé un « [plan d'action sur le genre](#) » qui vise à corriger la faible représentation des femmes dans les pourparlers sur le climat, à prendre des mesures pour

1979

Signature de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, prenant effet deux ans plus tard

1995

Adoption de la Déclaration de Beijing et de la Plateforme d'action lors de la Quatrième conférence mondiale sur les femmes

2000

Le groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'UE concluent un accord de partenariat faisant référence au respect des droits des femmes dans son préambule

2015

Les membres des Nations unies adoptent le Programme à l'horizon 2030 et les Objectifs de développement durable (ODD), comprenant l'ODD 5 sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et des filles. Lancement de l'initiative « SheTrades » par l'ITC pour connecter davantage de femmes aux marchés internationaux

2016

Adoption du mandat de Maa kiano sur les questions liées au genre dans le cadre de la CNUCED XIV, qui élargit le mandat sur le commerce et le genre

2016

Le Chili et l'Uruguay signent un ALE comprenant un chapitre consacré au genre

2017

L'UE et l'ITC organisent le Forum international sur les femmes et le commerce. Le Chili et le Canada négocient un chapitre sur le genre dans leur ALE. Un sous-groupe des membres de l'OMC prépare une déclaration commune sur le commerce et l'autonomisation économique des femmes. Une coalition de membres de l'OMC dépose un projet de texte pour lutter contre la discrimination basée sur le genre dans la réglementation intérieure des services.

rendre la mise en œuvre des accords internationaux sur le climat plus « sensible au genre » et à s'assurer plus généralement que l'aspect du genre fait partie intégrante du processus de définition des politiques, sachant notamment que les changements climatiques peuvent avoir des effets différenciés en fonction du genre.

Les statistiques de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) montrent que les femmes restent encore largement sous-représentées aux postes de responsabilité au sein de l'ensemble des organes de politique publique, ne représentant qu'un tiers des postes relatifs à la prise de décision politique, et une part encore plus réduite au sein des législatures nationales.

Développer un profil public

L'un des principaux obstacles auxquels ce domaine politique est confronté est celui de la visibilité, en abordant le genre comme une question à part entière plutôt que comme une simple facette d'autres domaines politiques. Certains signes montrent que cela pourrait être en train de changer, grâce au fait en particulier qu'un nombre croissant de femmes arrivent aux échelons supérieurs des fonctions de définition des politiques et donnent une visibilité accrue à l'importance d'une perspective axée sur le genre. Des spécialistes du commerce ont noté que le fait de séparer le genre d'autres questions apparemment connexes et de consacrer des chapitres à ce sujet dans les récents accords de libre-échange (ALE) s'avérait une évolution positive, que ce soit pour accroître la sensibilisation ou faire ressortir l'ampleur de la tâche à accomplir.

Sur la scène du commerce international, avec la prise de conscience croissante qu'un commerce durable passe par un commerce inclusif, certains pays ont déjà agi pour négocier des chapitres consacrés au genre dans des ALE conclus avec des partenaires intéressés. Les exemples récents comprennent les chapitres sur le genre de l'ALE Chili-Uruguay ou l'ajout d'un chapitre sur le genre à l'ALE Chili-Canada. Toutefois, dans le contexte de l'OMC, le sujet du genre n'en est encore qu'à ses prémices, malgré la récente création d'un point focal sur le genre au sein du secrétariat de l'organisation et le soutien public de son directeur général.

Parallèlement, la visibilité croissante du genre dans les discussions de politique commerciale au niveau international fait également ressortir le manque de connaissances à ce sujet. Une étude de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) montre ainsi les statistiques constituent l'une des grandes entraves aux efforts d'élaboration de politiques commerciales qui tiennent davantage compte de la question du genre. Par exemple, l'analyse des effets de la libéralisation des échanges ne reflète pas suffisamment à l'heure actuelle les impacts liés au genre de la réduction des obstacles au commerce, en bénéficiant par exemple davantage aux secteurs dans lesquels les hommes représentent une part plus importante de la main d'œuvre en raison des opportunités de formation ou des normes culturelles, et aggravant ainsi les disparités existantes résultant de normes discriminatoires entre les sexes dans différentes sociétés.

La déclaration envisagée par un groupe de membres de l'OMC à Buenos Aires constitue donc une première étape pour mieux faire connaître la question des effets du commerce sur les opportunités économiques des femmes, et servir ainsi de point de départ potentiel à des discussions plus approfondies à l'avenir. Elle vise également à s'attaquer au problème des statistiques, les responsables des politiques commerciales ne disposant pas encore des informations leur permettant de mieux comprendre les impacts du commerce liés au genre, qui varient selon les pays. Cette question est également mal comprise sur le plan conceptuel, et va à l'encontre d'attitudes culturelles ou de normes sociales discriminatoires parfois ancrées dans la législation nationale, qui peuvent compliquer la mise en œuvre de politiques qui tiennent compte de la question du genre, que ce soit dans le commerce ou dans d'autres domaines.

Dans le souci de mieux cerner les aspects qui sous-tendent les impacts différenciés du commerce sur les opportunités économiques en fonction du genre, la déclaration des membres de l'OMC prévoit un engagement d'échange d'informations sur leurs expériences

respectives en matière d'intégration d'approches « sensibles au genre » dans la définition des politiques ; une discussion sur les méthodes de collecte de données permettant de désagréger les impacts du commerce pour mieux appréhender leur nature différenciée ; et un approfondissement de leurs connaissances dans le cadre de séminaires spécialisés dans les prochaines années.

Elle mentionne également le rôle de l'initiative Aide pour le commerce de l'OMC et la manière dont elle pourrait être utilisée pour soutenir ces efforts. Cette initiative, qui date maintenant de plus dix ans, vise à aider les pays en développement et les pays les moins avancés à développer les systèmes et infrastructures nécessaires à une meilleure intégration au sein du commerce mondial. Selon le Centre du commerce international (ITC), près de 40 pourcent des petites et moyennes entreprises sont contrôlées par des femmes à l'échelon mondial, un pourcentage qui chute de moitié si l'on regarde uniquement les pays en développement.

Le projet de déclaration fait également référence à un rapport sur l'avancement du processus de mise en œuvre de ces engagements et d'autres d'ici 2019.

En marge de la conférence ministérielle, des discussions de haut niveau sur le commerce et le genre auront également lieu dans le cadre d'événements extérieurs organisés à Buenos Aires par le secteur privé, la société civile ou des organismes de réflexion. Le Forum des entreprises organisé le 12 décembre par le gouvernement argentin et la Chambre de commerce internationale comprendra par exemple une table ronde sur le commerce et le genre, qui pourrait selon certaines sources donner lieu à des discussions supplémentaires sur la déclaration. Des événements sur le commerce et le genre se dérouleront également dans le cadre du symposium sur le commerce et le développement durable (TSDS) organisé par l'ICTSD, avec notamment une session sur « le commerce au service de l'égalité des sexes », qui verra la participation de plusieurs ministres.

En date de parution de cet article, les membres consultaient leurs capitales respectives quant à l'adoption de la déclaration au cours de la conférence ministérielle, certaines sources faisant état d'un « bon niveau d'engagement ».

Les déclarations de cette nature sont courantes à l'occasion des conférences ministérielles de l'OMC, reflétant souvent des engagements volontaires émanant de parties concernées en vue d'ouvrir la voie à de futures négociations ou initiatives.

À l'avenir, d'autres membres pourraient se joindre à la déclaration au cours du cycle de deux ans précédant la douzième conférence ministérielle, prévue pour fin 2019. Pendant cette période, la question pourrait par exemple être abordée au sein du Conseil général de l'organisation.

Lutter contre la discrimination dans le commerce des services

En parallèle de la déclaration, certains pays font pression en faveur d'un résultat négocié sur le genre au niveau multilatéral durant la conférence ministérielle de Buenos Aires.

En début d'année, le Canada a présenté une proposition sur l'égalité des sexes pour examen dans le cadre du Groupe de travail de l'OMC sur la réglementation intérieure, chargé d'examiner les éventuelles disciplines relatives aux exigences de qualification et de licences aux côtés d'autres questions relevant du commerce des services. La proposition était co-sponsorisée par 16 autres membres de l'OMC : l'Albanie, l'Argentine, l'Australie, le Chili, la Colombie, l'UE, l'Islande, le Kazakhstan, le Liechtenstein, la Macédoine, la Moldavie, le Monténégro, la Norvège, le Pakistan, Panama et l'Uruguay.

Elle engagerait les membres à ne pas faire de discrimination entre les personnes sur la base du genre en matière d'exigences et de procédures relatives aux qualifications ou licences.

La proposition a fait ressortir des différences conceptuelles entre les membres, sur la question par exemple de savoir s'il existait un mandat pour se pencher sur le genre dans le

cadre des négociations de l'OMC ou s'il fallait aborder la question sous l'angle de la lutte contre discrimination ou de la promotion de l'autonomisation économique.

Perspectives d'avenir

Même s'il est peu probable que les négociations sur la réglementation intérieure avancent beaucoup à Buenos Aires, et bien que la déclaration commune sur l'autonomisation économique des femmes ne soit pas juridiquement contraignante, le fait que ces deux sujets soient soulevés dans le contexte de l'OMC représente malgré tout une évolution significative, qui atteste d'une volonté croissante de la part des membres comme du public que l'organisation soit attentive à ces questions et à d'autres changements, et puisse y répondre.

INVESTISSEMENT

Le débat est relancé sur les cadres de gouvernance mondiaux du commerce et de l'investissement

Certains groupes de membres de l'OMC s'intéressent de plus en plus, dans le cadre de discussions informelles, à la relation entre les régimes internationaux du commerce et de l'investissement

La question de savoir comment encourager l'investissement est abordé depuis longtemps dans les discussions sur la politique économique mondiale, et se rattache notamment aux mesures d'investissement liées au commerce, aux services et à la propriété intellectuelle. Ces derniers mois, différents groupes de membres de l'OMC se sont efforcés de porter ce débat au niveau multilatéral et de lui donner plus de visibilité, soulignant que dans un monde fait de schémas de production complexes et de chaînes de valeur mondiales (CVM), la gouvernance économique ne peut pas être efficace si les régimes de politiques publiques continuent d'évoluer séparément les uns des autres.

D'autres membres rappellent que la facilitation de l'investissement est une « question de Singapour », faisant référence à une série de sujets qui devaient être ajoutés au mandat des négociations du Cycle du Doha de l'OMC, avant d'être finalement laissés de côté pour la plupart d'entre eux. Ces membres soutiennent également que les discussions sur la facilitation de l'investissement dans le cadre de l'OMC risquent de détourner l'attention et les ressources de plusieurs décennies de négociations sur des questions cruciales pour les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA).

Les propositions en vue d'un accord sur la facilitation de l'investissement au sein de l'OMC n'en sont qu'à leurs débuts. Au bout du compte, ce qui en jeu, c'est la manière dont les membres envisageront les liens entre les régimes du commerce et de l'investissement, que ce soit pendant la conférence ministérielle ou après celle-ci, ainsi que le rôle des investissements du secteur privé dans la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD). La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) estime que les pays en développement auront besoin de 2 500 milliards US\$ supplémentaires chaque année pour réaliser les ODD et que la moitié de ce montant devra provenir d'investisseurs privés.

L'investissement dans le cadre actuel de l'OMC

Le cadre de l'OMC contient déjà des approches fragmentaires en matière de règles sur l'investissement, dans le cadre des mesures liées au commerce qui figurent dans certains accords : l'Accord sur les mesures concernant l'investissement et liées au commerce (MIC), l'Accord général sur le commerce et les services (AGCS), l'Accord sur les marchés publics (AMP) et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Ces accords se contentent toutefois de réguler les restrictions à l'investissement spécifiquement liées au commerce, ou concernant les secteurs dans lesquels les membres ont des engagements.

Ils lient explicitement l'accès aux marchés et les avantages du traitement national à la production de biens et à la prestation de services. En se concentrant sur les aspects de l'investissement direct étranger (IDE) qui sont liés au commerce, les membres ont limité la portée des règles de l'OMC sur l'investissement aux mesures liées au commerce, se réservant le droit de réglementer l'IDE conformément à leurs priorités nationales de développement.

Lors de la conférence ministérielle de Singapour en 1996, les ministres avaient décidé de mettre en place des groupes de travail sur les questions de l'investissement, de la politique de concurrence et de la transparence des pratiques d'attribution des marchés publics, collectivement appelées les questions de Singapour. Le groupe de travail sur l'investissement s'est concentré sur les liens économiques entre le commerce et l'investissement. Après plusieurs années de débats, et à l'exception de la facilitation des

1998

Les membres de l'OMC décident de mettre en place des groupes de travail sur quatre « questions de Singapour » (investissement, politique en matière de concurrence, transparence dans les pratiques d'attribution des marchés publics, facilitation des échanges) en vue de leur éventuelle intégration aux pourparlers de Doha

2003

Échec de la conférence ministérielle de Cancún

2004

Les membres de l'OMC décident d'abandonner les « questions de Singapour », à l'exception de la facilitation des échanges

2013

Les membres de l'OMC adoptent l'Accord sur la facilitation des échanges lors de la conférence ministérielle de Bali

2015

Création du cadre d'action pour l'investissement (CAI) de l'OCDE

2015

Les États membres des Nations unies adoptent le Programme de développement durable à l'horizon 2030, les Objectifs de développement durable (ODD) et le Plan d'action d'Addis-Abeba, et appellent à combler le déficit d'investissement pour le financement du développement. Adoption du Cadre des Politiques d'investissement pour le développement durable de la CNUCED à Addis

2016

La CNUCED publie le « Menu des actions mondiales pour la facilitation de l'investissement »

2016

Les membres du G20 adoptent les « Principes directeurs pour la définition des politiques de l'investissement dans le monde »

2017

Le groupe AFID organise des réunions informelles sur la facilitation de l'investissement à l'OMC, ainsi qu'un forum de haut niveau à Abuja (Nigeria), CEDEAO

échanges, les questions de Singapour ont été écartées du programme de Doha pour le développement en juillet 2004. Jusqu'à cette année, la conférence ministérielle de Cancún en 2003 représentait la dernière tentative majeure d'aborder la définition de règles relatives à l'investissement au niveau de l'OMC.

L'évolution des CVM et le débat sur la facilitation de l'investissement

Pendant les seize années qui se sont écoulées depuis le lancement du Cycle de Doha, de nombreux changements sont intervenus dans l'environnement économique mondial : développement rapide de l'ampleur et de la portée des accords internationaux d'investissement (AII), des traités bilatéraux d'investissement (TBI) et des accords commerciaux régionaux (ACR), et complexité croissante des schémas de production mondiaux dans le cadre des chaînes de valeur.

Cette évolution rapide de l'environnement du commerce et de l'investissement appellerait à une réponse tout aussi rapide de la communauté internationale. Une étude de la Banque mondiale, de l'OMC et d'autres partenaires montrent que des accords élargis et approfondis en matière de commerce et d'investissement pourraient conduire à des flux d'investissement plus importants dans le cadre des CVM, réduisant les coûts du commerce et canalisant l'investissement vers le financement du transport et des infrastructures nationales. L'investissement pourrait en outre jouer un rôle important en matière de développement, les statistiques de la Banque mondiale montrant que plus de 40 pourcent des 1 750 milliards US\$ de flux mondiaux d'IDE se sont dirigés vers les pays en développement en 2016, une source de financement souvent plus importante que l'aide étrangère.

En 2016, alors qu'elle assumait la présidence du G20, la Chine a mis en place un nouveau groupe de travail sur le commerce et l'investissement (GTCI), ainsi que des principes directeurs pour la définition des politiques d'investissement qui n'ont pas force obligatoire. Ces derniers ont été adoptés par l'ensemble des dirigeants du G20 lors du sommet de Hangzhou en septembre 2016. Bien que la facilitation de l'investissement ne soit mentionnée que brièvement dans la version finale, en référence à l'amélioration de la transparence et des conditions de fonctionnement des entreprises, ce document a suscité une nouvelle prise de conscience de l'importance d'avoir des cadres clairs et efficaces en matière politique d'investissement pour soutenir les schémas de production actuels.

Les membres de l'OMC sont toutefois divisés sur la manière d'aborder à l'avenir la facilitation de l'investissement, en raison notamment de la question de savoir s'il s'agit d'une « question nouvelle », qui exigerait un consensus pour entamer des pourparlers multilatéraux formels conformément à la déclaration ministérielle de Nairobi de 2015.

Alors que les discussions traditionnelles de l'OMC sur l'investissement abordaient la réglementation de l'IDE comme un tout, les propositions actuelles se limitent à la facilitation de l'investissement, évitant largement certains domaines plus délicats sur le plan politique, tels que l'accès aux marchés ou le règlement des différends. Les propositions se concentrent à la place sur des mesures visant à faciliter l'établissement, l'expansion et le maintien des activités courantes des entreprises dans les pays d'accueil, ainsi que sur d'autres obstacles, tels que la nécessité d'une plus grande transparence, d'un partage des informations et de politiques publiques stables.

La facilitation de l'investissement au niveau de l'OMC : quels sont les enjeux ?

Au cœur même de la question de la facilitation de l'investissement se trouve le débat sous-jacent de savoir si cette question doit être traitée dans le cadre de l'OMC, et si cela est nécessaire pour que le programme de négociation de l'organisation reste en phase avec l'évolution de l'économie mondiale. Elle ravive également la question de savoir si le commerce et l'investissement sont interchangeable ou complémentaires, ce qui affecte la manière de traiter la facilitation de l'investissement dans ces discussions.

Le groupe des « Amis de la Facilitation de l'Investissement pour le Développement » (AFID) se compose actuellement de 11 membres de l'OMC : l'Argentine, le Brésil, le

Chili, la Chine, la Colombie, la Corée du Sud, Hong Kong, le Kazakhstan, le Mexique, le Nigeria et le Pakistan. Le groupe MIKTA se compose du Mexique, de l'Indonésie, de la Corée du Sud, de la Turquie et de l'Australie. Ces deux coalitions, qui comptent des membres communs, souhaitent que la facilitation de l'investissement soit traitée dans le contexte de l'OMC, la proposition des AFID faisant référence aux liens croissants entre commerce et investissement et à leur rôle qui se renforce mutuellement pour encourager le développement mondial et une croissance inclusive. Ils soutiennent notamment que l'AGCS couvre déjà l'IDE dans les services, qui représente deux-tiers du stock intérieur d'IDE au niveau mondial et 55 à 60 pourcent du commerce total des services.

De son côté, l'Inde a suggéré que les mesures de facilitation du commerce des services soient traitées séparément, dans le cadre d'un éventuel « accord sur la facilitation des échanges pour les services », bien que les membres aient débattu de la question de savoir s'il fallait se concentrer sur la facilitation de l'investissement uniquement dans les services, au lieu de l'investissement dans son ensemble. L'Inde, l'Afrique du Sud, l'Ouganda, la Bolivie et d'autres pays indiquent toutefois que les règles relatives à la facilitation de l'investissement pourraient sortir du mandat actuel de l'OMC.

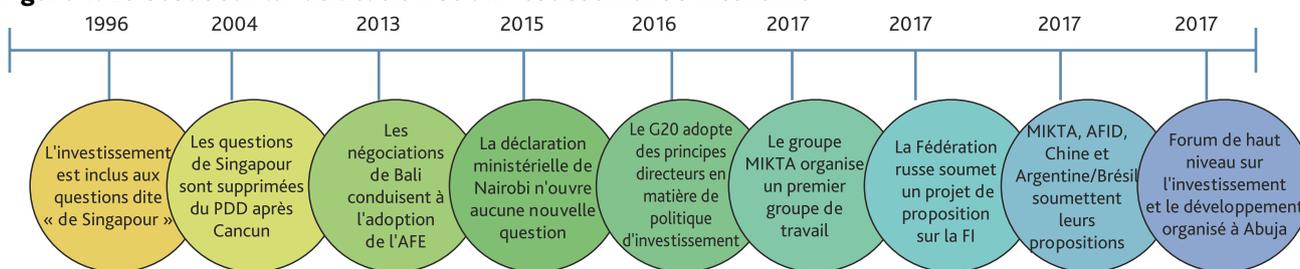
Une autre question en jeu est celle des différences entre l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC et un éventuel accord sur la facilitation de l'investissement, compte-tenu des implications de ce dernier dans le cadre institutionnel et réglementaire des pays. Par exemple, la facilitation de l'investissement implique potentiellement des réformes juridiques pour éviter les surcoûts en matière de conduite des affaires, garantir la concurrence entre les entreprises et maximiser l'efficacité de son administration à tous les stades du cycle d'investissement.

Une autre difficulté pourrait provenir de la nécessité d'améliorer les infrastructures matérielles, les services aux entreprises, la qualité de la main d'œuvre et la protection des droits de propriété. Ces aspects ont amené des pays à manifester leur inquiétude quant au risque de perte de souveraineté réglementaire et d'espace de décision en matière de politique économique si les membres de l'OMC devaient signer un traité mondial sur la facilitation de l'investissement.

Les propositions de négociation pour Buenos Aires

Les discussions sur la facilitation de l'investissement ont récemment été portées devant l'OMC grâce aux efforts concertés des groupes AFID et MIKTA, qui ont organisé des groupes de travail et des dialogues informels au cours de l'année écoulée. Plus récemment, un forum de haut niveau sur le commerce et facilitation de l'investissement a été organisé début novembre par le groupe AFID, en partenariat avec la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Figure 1. Le débat sur la facilitation de l'investissement s'intensifie



Dans ce contexte de regain d'intérêt à l'égard de la facilitation de l'investissement, la Chine, la Russie, l'Argentine et le Brésil, ainsi que le groupe MIKTA et les pays du groupe AFID, ont soumis plusieurs propositions à l'OMC sur ce sujet, largement inspirées de l'Accord sur la facilitation des échanges en termes de portée et de structure. Malgré une large convergence sur des questions telles que l'amélioration de la transparence, de l'efficacité et de la coordination internationale, les propositions font ressortir quelques différences notables.

Tableau 1. Tableau comparatif des propositions relatives à la facilitation des échanges

		Fédération russe	Groupe MIKTA	Groupe AFID	Chine	Argentine/ Brésil
Date de soumission		30 avr. 2017	04 avr. 2017	21 avr. 2017	21 avr. 2017	24 avr. 2017
Portée	Protection des investissements	✓	✗	✗	✗	✗
	Accès aux marchés	✓	✗	✗	✗	✗
	Règlement des différends	✓	✗	✗	✗	✗
Transparence	Publication des lois et réglementations applicables aux investissements	✓	✓	✓	✓	✓
	Possibilité pour les parties prenantes de faire des observations sur les projets et révisions réglementaires	✓	✗	✗	✓	✓
	Définition de principes communs pour le traitement des demandes	✗	✗	✗	✓	✓
	Mise en place d'un ou plusieurs points de renseignement pour les demandes raisonnables	✗	✗	✗	✓	✓
	Mise en place de systèmes à guichet unique (électronique)	✓	✗	✗	✗	✓
	Notification des nouvelles lois ou amendements	✗	✓	✗	✓	✓
	Protection du droit à la non-divulgaration des informations sensibles	✓	✗	✗	✗	✗
Efficacité administrative	Communication d'informations et mise en place de procédures claires et cohérentes pour l'obtention des permis	✓	✓	✗	✓	✓
	Simplification et examen périodique des procédures / décisions dans des délais définis	✓	✓	✓	✓	✓
	Publication des frais et redevances, en les limitant au minimum	✓	✗	✗	✓	✗
	Point unique d'autorisation	✗	✗	✗	✓	✓
	Amélioration de la communication États-investisseurs (ex. médiateurs, NFP)	✓	✗	✗	✗	✓
	Facilitation de la prévention et la résolution des différends	✓	✗	✗	✗	✓
	Disciplines prévoyant des pénalités en cas de violations des réglementations relatives à l'investissement	✓	✗	✗	✗	✗
	Développement de la coordination entre institutions réglementaires nationales	✗	✗	✗	✓	✗
	Simplification de l'entrée et du séjour du personnel lié aux investissements	✗	✗	✗	✓	✗
	Amélioration de l'accès des investisseurs aux infrastructures publiques de base	✓	✗	✗	✓	✗
Coopération internationale et mise en œuvre	Protection du traitement spécial et différencié (TSD)	✓	✓	✓	✓	✓
	Assistance technique et renforcement des capacités pour la mise en œuvre	✓	✗	✗	✓	✓
	Promotion de la RSE des investisseurs	✓	✗	✗	✓	✓
	Coopération entre les points de coordination/médiateurs des différents pays	✗	✓	✓	✓	✓
	Utilisation des catégories de l'AFE pour échelonner la mise en œuvre / mise en place d'un comité à l'OMC	✗	✗	✗	✗	✓
	Possibilité pour les membres d'auto-évaluer leur capacité à appliquer les règles	✓	✗	✗	✗	✗
	Création d'une base de discussion sur l'accès aux marchés à l'avenir et les disciplines de traitement	✓	✗	✗	✗	✗
	Sélection plus efficace et soutien politique à l'investissement extérieur en direction des PMA	✗	✗	✗	✓	✗
	Prise en compte des priorités de développement des PMA	✗	✗	✗	✓	✗

Source: ICTSD

Les « réflexions du groupe de travail MIKTA sur la facilitation de l'investissement » d'avril dernier indiquent que la tenue de discussions sur la facilitation de l'investissement à l'OMC est susceptible de renforcer les flux commerciaux et d'investissement ainsi que la cohérence des politiques entre les deux régimes. La proposition des AFID pour un « Dialogue informel sur la facilitation de l'investissement » diffusée au cours du même mois appelle à un dialogue informel pour « examiner – sans limiter les résultats possibles ni en préjuger – le rôle que l'OMC pourrait jouer en tant qu'instance de discussion sur les mesures que les Membres pourraient prendre pour faciliter l'investissement ».

La proposition Argentine-Brésil propose un « Instrument [de l'OMC] sur la facilitation de l'investissement » axé sur la mise en place au niveau national de « points de coordination » ou de médiateurs nationaux qui coopéreraient et se coordonneraient entre eux en même temps qu'avec un « Comité de la facilitation de l'investissement » de l'OMC.

La proposition russe se distingue de l'approche ci-dessus en raison principalement de l'inclusion de dispositions potentielles sur la « prévention et la résolution des différends » et de la place laissée à l'inclusion de futures dispositions sur l'accès aux marchés pour les investissements, un aspect que les autres membres se sont montrés réticents à aborder. Elle évoque également les aspects de traitement spécial et différencié pour la définition de ces règles. De son côté, la Chine a recommandé d'offrir aux parties prenantes la possibilité de faire des observations sur les nouvelles lois et réglementations liées à l'investissement, et, dans le cas des PMA, d'accorder aux investisseurs un accès facilité aux infrastructures publiques essentielles.

Préparer le terrain pour un agenda post-Buenos Aires

Les partisans de discussions à l'OMC sur la facilitation de l'investissement affirment que ces discussions permettraient d'assurer une interaction cohérente entre les régimes internationaux du commerce et de l'investissement, laquelle pourrait, à son tour, avoir des implications pour l'offre de biens publics mondiaux. Cette question exigera néanmoins des analyses et examens complémentaires, en raison de sa complexité et de l'évolution rapide de l'environnement de travail des parties prenantes. Si les prochaines étapes restent à déterminer pour Buenos Aires, l'implication croissante des membres dans ce domaine laisse à penser que le débat sur l'opportunité et la manière de définir de nouvelles règles commerciales sur la facilitation de l'investissement ne fait que commencer, que ce soit à l'OMC ou ailleurs.

SUBVENTIONS AUX COMBUSTIBLES FOSSILES

La réforme des subventions aux combustibles fossiles : une nouvelle mission pour l'OMC ?

Un groupe de pays s'intéresse à la manière dont les instruments commerciaux, y compris dans le contexte de l'OMC, peuvent soutenir les efforts dans l'optique d'une réforme des subventions aux combustibles fossiles.

Sans être un point de négociation à l'heure actuelle, des efforts sont en cours dans le cadre de l'OMC pour stimuler des discussions sur la réforme des subventions aux combustibles fossiles. Un groupe informel de pays ne faisant pas partie du G20, appelés les « Amis de la réforme des subventions aux combustibles fossiles » (les « Amis »), a préparé une déclaration à cette fin, qui est en train d'être distribuée pour réunir autant de soutien que possible avant un lancement prévu lors de la Onzième conférence ministérielle à Buenos Aires.

Alimentées par les travaux réalisés dans différents cadres plurilatéraux et multilatéraux, par la forte baisse des cours mondiaux du pétrole et par les négociations de l'OMC sur les subventions à la pêche, en plus de l'adoption des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies et de l'Accord de Paris sur les changements climatiques, les discussions se sont intensifiées ces deux dernières années sur le rôle de l'OMC dans la réforme des subventions aux combustibles fossiles. En règle générale, les notifications de subventions au titre de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (ASCM en anglais) accusent un retard significatif et manquent souvent de précision sur les régimes de subventions aux combustibles fossiles, entre autres problèmes. Il n'y a pas non plus d'accord sectoriel en place pour réglementer ce type de soutien public, à la différence des règles en vigueur sur les subventions agricoles au titre de l'Accord sur l'agriculture.

Malgré les divergences de vues qui existent au niveau de l'OMC sur les raisons et les manières de s'attaquer aux subventions aux combustibles fossiles, il y a de plus en plus d'indications que ce sujet pourrait apparaître à l'ordre du jour des négociations commerciales.

Les subventions aux combustibles fossiles : aspects économiques et environnementaux

Toutes les grandes économies subventionnent l'exploration, le traitement et l'utilisation des énergies fossiles. Au niveau mondial, le montant total des dépenses publiques consacrées aux subventions à la production et à la consommation est estimé par le Fonds monétaire international (FMI) à 333 milliards US\$ par an. Si on y ajoute les coûts externes, ce chiffre passe à 5 300 milliards US\$. Cette énorme différence dans les estimations et les chiffres s'explique par l'absence d'un cadre de définition, de mesure et de reporting qui soit largement accepté et utilisé. Quel que soit l'écart, les subventions aux combustibles fossiles imposent manifestement un fardeau important sur les budgets publics et détournent des ressources financières d'autres priorités, comme la santé ou l'éducation. De plus, les subventions aux combustibles fossiles contribuent souvent à renforcer les inégalités entre riches et pauvres et peut être source de graves distorsions dans l'économie mondiale.

D'un point de vue environnemental, ces subventions sont un important facteur qui contribue au changement climatique. Elles encouragent l'extraction et la consommation excessive d'énergies fossiles, qui représentent plus de 90 pourcent des émissions de gaz à effet de serre. En retardant le passage aux énergies propres, elles ne font qu'aggraver le problème du climat. La pollution de l'air qu'elles entraînent est également source de nombreux risques pour la santé.

Les dommages causés à l'environnement, les gaspillages économiques et les effets négatifs du subventionnement des combustibles fossiles sur le développement social vont à l'encontre des objectifs communs de développement durable inscrits dans le Programme

2009

Le G20 et l'APEC décident de réformer les subventions aux combustibles fossiles et de réaliser des examens par les pairs

2010

Création du groupe des « Amis de la réforme des subventions aux combustibles fossiles », un groupe informel qui vise à susciter un consensus politique sur l'importance d'une réforme des subventions aux combustibles fossiles

2013

Le G20 décide d'éliminer progressivement à moyen terme les subventions inefficaces aux combustibles fossiles

2015

La réforme des subventions aux combustibles fossiles est inscrite dans le Programme à l'horizon 2030

2015

Les membres des Nations unies adoptent l'Accord de Paris sur les changements climatiques. Communiqué des Amis de la RSCF.

2017

Les discussions sur la réforme des subventions aux combustibles fossiles attirent un soutien de haut niveau lors de la conférence des Nations unies sur le climat ; publication des examens entre pairs du G20 par l'Allemagne et le Mexique ; les Amis de la RSCF préparent une déclaration pour la CM11

de développement durable à l'horizon 2030, ainsi que préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC. Il compromet également les efforts visant à maintenir la hausse des températures en-dessous de l'objectif fixé par l'Accord international de Paris sur le climat. Cet objectif est de 2°C au-dessus des niveaux préindustriels, et des scientifiques de renom prédisent que ce niveau pourrait avoir un impact environnemental dévastateur, marqué par des événements climatiques extrêmes et d'autres catastrophes naturelles provoquées par le changement climatique.

La dynamique de réforme au niveau international

Bien qu'il n'existe pas d'engagement juridiquement contraignant au niveau mondial sur les subventions aux combustibles fossiles, plusieurs forums internationaux ont inscrit cette question à leur ordre du jour et pris des engagements volontaires pour réguler leur utilisation ces dernières années.

Lors du Sommet de Pittsburg en 2009, la coalition du G20, composée des principales économies développées et émergentes, s'est engagée à « éliminer progressivement et rationaliser à moyen terme les subventions inefficaces aux combustibles fossiles tout en apportant un soutien ciblé aux plus pauvres ». Les membres du G20 ont mis en place un processus d'examen par les pairs, mis en œuvre par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en vue d'améliorer la transparence sur les subventions aux combustibles fossiles. L'Allemagne et le Mexique sont les deux derniers pays à avoir été soumis à ce processus. Leur examen par les pairs a été publié et examiné en novembre dernier lors des pourparlers annuels des Nations unies sur le climat, faisant suite à celui des États-Unis et de la Chine en 2016.

En 2009, les 21 membres du groupe de coopération économique Asie-Pacifique (APEC en anglais) ont adopté un engagement similaire d'élimination progressive des subventions aux combustibles fossiles, prévoyant eux aussi des examens par les pairs. De son côté, le G7 a déclaré dans son communiqué de 2016 que ses membres « restaient attachés à l'élimination des subventions inefficaces aux combustibles fossiles et encourageaient tous les pays à faire de même d'ici 2025 ».

Depuis sa création en 2010, le groupe des « Amis » s'est engagé à éliminer progressivement les subventions aux combustibles fossiles et a défendu l'idée d'une réforme des subventions aux combustibles fossiles au moyen de déclarations politiques, de recherches et de séminaires. En décembre 2015, le groupe a lancé un communiqué en marge de la conférence annuelle des Nations unies sur le climat à Paris (France), qui appelle la communauté internationale à « intensifier ses efforts en vue d'une élimination progressive des subventions aux énergies fossiles par le biais [...] de la transparence des politiques, de réformes ambitieuses et d'un soutien ciblé aux plus pauvres ». Cette déclaration a depuis lors reçu le soutien de 43 pays et de milliers d'entreprises.

L'adoption de l'Accord de Paris sur les changements climatiques et des ODD a intensifié la dynamique en faveur d'une réforme des subventions aux combustibles fossiles. L'article 2.1.c de l'Accord de Paris engage les parties à « [rendre] les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz et résilient aux changements climatiques », et 13 parties ont soumis des plans nationaux d'action climatique mentionnant une réforme des subventions aux combustibles fossiles, tandis que l'ODD 12.C appelle à « rationaliser les subventions aux combustibles fossiles qui sont source de gaspillage ».

Il n'existe pas pour le moment d'instrument juridiquement contraignant qui oblige à rendre compte de ces engagements, ni de cadre permettant de réguler effectivement l'utilisation des subventions aux combustibles fossiles. L'idée que l'OMC vienne combler ce vide bénéficie depuis peu d'un soutien croissant de la part de différents pays.

S'appuyer sur la dynamique de Bonn

Lors de la conférence des Nations unies sur le climat de cette année, qui s'est déroulée à Bonn, la Nouvelle-Zélande, l'une des forces motrices du travail des « Amis », a défendu

l'idée que l'OMC assume un rôle dans la réforme des subventions aux combustibles fossiles (RSCF).

Dans son allocution, le ministre néo-zélandais des peuples du Pacifique, William Sio, a déclaré que « la Nouvelle-Zélande souhaiterait que l'Organisation mondiale du commerce accorde davantage d'attention à la RSCF. Nous pensons que la politique commerciale peut et doit répondre aux défis environnementaux mondiaux ».

Des appels à une action de l'OMC en vue d'établir des disciplines applicables aux subventions aux combustibles fossiles ont également été faits dans le cadre de différents panels et groupes de l'OMC, notamment en juin 2017.

Dans le but d'attirer l'attention des membres de l'OMC sur la réforme des subventions aux combustibles fossiles et d'encourager un dialogue sur cette question au sein de l'organisation, les « Amis » s'associeront à la Nouvelle-Zélande et à la Finlande pour organiser un événement en marge de la CM11. Ils appelleront à une participation et un soutien de haut-niveau pour leur déclaration sur le rôle de l'OMC pour faire avancer les discussions relatives à d'éventuelles disciplines sur l'utilisation des subventions aux combustibles fossiles.

À l'origine d'une initiative de l'Union européenne visant à encourager un dialogue sur le rôle du commerce dans la régulation des subventions aux combustibles fossiles, la France fait également pression pour que cette question soit inscrite à l'ordre du jour du Comité de l'OMC sur le commerce et l'environnement.

Les motivations de l'initiative

Les partisans d'une réforme des combustibles fossiles dans le contexte de l'OMC indiquent qu'il existe des raisons à la fois commerciales et environnementales derrière cette démarche.

Les subventions aux combustibles fossiles peuvent être source de distorsion des échanges. La distribution de subventions aux producteurs de biens commerciaux tels que le pétrole, le gaz et le charbon, est susceptible de fausser la concurrence entre les producteurs de différents pays, ainsi qu'entre les différentes sources d'énergie. L'impact peut également s'étendre aux industries en aval dans lesquelles l'énergie est un intrant majeur, et donc un facteur de coût. Les subventions aux combustibles fossiles affectent également la concurrence entre combustibles fossiles et énergies propres, réduisant la compétitivité de ces dernières et détournant l'investissement des sources d'énergie propre.

Les motivations environnementales se rattachent aux répercussions des subventions aux combustibles fossiles sur le climat, car ces subventions encouragent la production et l'utilisation d'énergies qui contribuent au réchauffement climatique tout en retardant l'adoption généralisée des énergies propres.

Même en l'absence de distorsion des échanges, certains partisans d'une réforme des subventions aux combustibles fossiles voient un intérêt à évoquer la question au niveau de l'OMC. Certains soutiennent ainsi que les subventions aux combustibles fossiles devraient faire l'objet de disciplines ne serait-ce qu'en raison de leur impact environnemental et soulignent que le préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC fait explicitement état de la nécessité de « protéger et préserver l'environnement ».

Ils affirment que l'OMC offrirait un cadre adapté à la mise en place de disciplines relatives aux subventions aux combustibles fossiles en raison de la structure institutionnelle qu'elle apporte aux négociations, de ses mécanismes de surveillance et d'application, comme par exemple le Mécanisme d'examen des politiques commerciales et la fonction de règlement des différends, ainsi que de son expérience en matière de négociations concernant des subventions sectorielles. Ils citent par exemple l'expérience des négociateurs dans le domaine des subventions à l'agriculture et à la pêche, bien que les efforts en cours visant à actualiser les règles sur le soutien interne à l'agriculture et à négocier de nouvelles

interdictions relatives aux subventions à la pêche qui ont des effets préjudiciables se sont avérés laborieux en pratique.

Les spécialistes indiquent qu'il existe plusieurs options pour réguler l'utilisation des subventions aux combustibles fossiles dans le cadre de l'OMC. Ces options comprennent notamment l'utilisation des mécanismes existants de transparence et de notification, dans le cadre par exemple de l'ASCM ou du Mécanisme d'examen des politiques commerciales, des initiatives plurilatérales de réforme, une révision de l'ASCM ou la négociation d'un nouveau cadre juridique. Le choix dépendra du niveau d'ambition et des raisons retenues pour s'engager dans cette voie.

La réforme des subventions aux combustibles fossiles et l'OMC : premières étapes

La réforme des subventions aux combustibles fossiles ne figure pas à l'ordre du jour officiel des négociations de l'OMC. Des travaux supplémentaires ainsi qu'une volonté politique solide seront nécessaires pour en faire un sujet de négociation, et emporter notamment l'adhésion des pays fortement tributaires des énergies fossiles, tout en répondant aux questions qui se posent depuis longtemps à l'OMC au sujet de l'élargissement des mandats de négociation existants pour y inclure de nouveaux sujets.

Un certain nombre d'engagements internationaux ont toutefois renforcé la dynamique en faveur de disciplines relatives aux subventions aux combustibles fossiles. L'idée que l'OMC, avec sa fonction de négociation, ses dispositions de surveillance, d'application et de respect des règles et sa longue expérience en matière d'initiatives relatives aux subventions sectorielles, puisse offrir un cadre institutionnel adapté pour transformer les engagements en actions réelles est en train de susciter une adhésion croissante. La déclaration prévue des « Amis » lors de la CM11 pourrait s'avérer une première étape concrète dans ce sens, bien que son impact dépendra du soutien qu'elle attirera et des actions qu'elle motivera.

SERVICES

Réglementation intérieure des services : les membres examinent comment uniformiser les règles du jeu

Les membres de l'OMC se sont engagés dans d'intenses discussions concernant l'établissement de disciplines sur la réglementation intérieure dans le secteur des services, un mandat qui remonte à plus de 20 ans.

La part croissante des services dans le commerce et la création de valeur ajoutée au niveau mondial a amené la communauté internationale à davantage mettre l'accent sur l'importance d'une réglementation adaptée. L'avènement de l'économie numérique et de nouveaux modèles commerciaux ont également attiré l'attention à la fois des autorités réglementaires et des négociateurs commerciaux sur le rôle de réglementations appropriées. Dans ce contexte, la productivité nationale et la compétitivité commerciale dépendent de plus en plus de la qualité des réglementations nationales et de la réduction des barrières réglementaires, voire de la cohérence réglementaire, entre les pays.

L'Accord général de l'OMC sur le commerce des services (AGCS) aborde le sujet des cadres réglementaires. Il prévoit l'intégration et l'application de « critères » spécifiques à tout le processus d'élaboration et d'administration des « réglementations intérieures » qui affectent le commerce des services. Ces critères comprennent la transparence, l'objectivité, l'impartialité, le caractère raisonnable et l'absence de réglementation trop restrictive susceptible de s'apparenter à une restriction déguisée du commerce des services.

Même si elles ne constituent pas une limitation à l'accès au marché ou au traitement national, les réglementations nationales peuvent affecter la capacité réelle des prestataires de service et des services à accéder à certains marchés. Elles comprennent les mesures d'application générale affectant le commerce des services, telles que les mesures relatives aux exigences et aux procédures de qualification, les normes techniques et les obligations d'agrément.

Par exemple, pour offrir des services juridiques dans un pays donné, il peut être nécessaire d'appartenir au barreau local, ou, dans le cas des services de santé ou médicaux, une certification spécifique, une norme technique ou une licence peuvent être exigés pour autoriser l'offre du service. Par conséquent, l'accès des prestataires de services à certains marchés dépend à la fois des « limitations traditionnelles d'accès au marché » ainsi que du cadre réglementaire intérieur régissant certaines activités.

Compte-tenu de leur complexité, de leur diversité et de leurs spécificités, les réglementations nationales pourraient jouer un rôle clé dans l'uniformisation des règles du commerce international des services. Leur qualité et leur efficacité peuvent changer la face de l'espace réglementaire d'un pays, et donc améliorer de manière radicale sa capacité à participer au commerce et à en tirer des bénéfices. En revanche, si elles sont conçues et mises en œuvre sans tenir compte des critères ou principes convenus dans le cadre de l'AGCS, elles risquent fort de venir s'ajouter à la liste des limitations « derrière les frontières ».

La discussion et la négociation de nouvelles disciplines sur la réglementation intérieure reste l'un des grands défis non résolus de la gouvernance commerciale internationale. Sous réserve d'être réalisé de manière appropriée, tout progrès vers une plus grande cohérence réglementaire et des régimes réglementaires plus adaptés pourrait s'avérer une contribution précieuse au système commercial multilatéral et à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies.

1995

Entrée en vigueur de l'AGCS, avec notamment le mandat de l'article VI:4 pour négocier des règles concernant la réglementation intérieure des services

2001

Lancement du Cycle de Doha de l'OMC, contenant notamment le mandat de négociation pour le commerce des services

2009

Publication du Texte du Président dans les pourparlers sur la réglementation intérieure des services

2011

Publication du Rapport du Président sur les négociations relatives à la réglementation intérieure. Les pourparlers du Cycle de Doha sont déclarés dans l'impasse.

2017

Les membres de l'OMC débattent des options possibles pour la réglementation intérieure des services, ainsi que d'un éventuel Accord sur la facilitation du commerce des services et d'une disposition relative à la prévention de la discrimination en fonction du genre.

L'évolution des pourparlers commerciaux sur les services à l'OMC

Depuis la signature de l'AGCS il y a plus de vingt ans, les membres de l'OMC ne sont pas arrivés à se mettre d'accord sur des règles nouvelles et améliorées dans le domaine du commerce des services, alors que des progrès ont été accomplis dans d'autres domaines de négociation, tels que les disciplines concernant les subventions à l'exportation de produits agricoles ou l'accord sur la facilitation des échanges.

L'article VI:4 de l'AGCS sur la réglementation intérieure contient un mandat spécifique demandant aux membres d'« élaborer [...] toutes disciplines nécessaires » en vue de « faire en sorte que les mesures en rapport avec les prescriptions et procédures en matière de qualifications, les normes techniques et les prescriptions en matière de licences ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce des services ».

Le défi des négociations consiste à trouver un équilibre entre le droit des États à réglementer l'activité économique et le mandat explicite de l'AGCS visant à élaborer des disciplines pour faire en sorte que les « mesures en rapport avec les prescriptions et procédures en matière de qualifications, les normes techniques et les prescriptions en matière de licences » ne soient pas « plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour assurer la qualité du service », une exigence appelée le « critère de la nécessité » dans le jargon du commerce.

Par le passé, les négociations de l'OMC sur la réglementation intérieure ont été fondées sur des textes, sous la houlette d'un président, dans le cadre du groupe de travail de la réglementation intérieure (GTRI). Deux textes du président, datant respectivement de mars 2009 et d'avril 2011, ont été publiés par le GTRI et joints aux rapports du président de la « session spéciale » du Comité du commerce des services, le forum plus large chargé de négocier de nouvelles règles relatives au commerce des services. Ces documents reprennent l'ensemble des observations, points de consensus et désaccords exprimés par les membres tout au long du processus de négociation.

Le principal clivage entre les membres de l'OMC peut se résumer à deux camps, l'un des deux s'opposant au lancement de toutes formes de discussion ou de négociation sur la question de la réglementation intérieure, en raison de la crainte que des disciplines supplémentaires conduisent à une réduction de leur espace politique au niveau domestique. On observe également un profond désaccord sur la question du « critère de la nécessité », sans solution claire en vue. Si certains s'opposent à toute mention de celui-ci, d'autres militent en faveur de son inclusion comme moyen d'assurer un accès effectif aux marchés.

À ce jour, les membres ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur le texte du président pouvant servir de base aux futures négociations. En parallèle, un groupe de 25 membres conduit par l'Australie et l'Union européenne a récemment essayé de relancer les négociations en encourageant une discussion sur un sous-ensemble d'aspects moins controversés relatifs à la facilitation des échanges, au sein d'un ordre du jour plus large sur ce sujet de la réglementation intérieure. Il n'écarte pas pour autant les discussions sur les questions les plus délicates, mais se concentre à la place sur les domaines dans lesquels un consensus semble possible.

La proposition portant la référence JOB/SERV/272/Rev.1, publiée le 7 novembre 2017, couvre des sujets tels que la soumission et le traitement des candidatures, les critères applicables aux délais, l'acceptation des candidatures électroniques, la création de points de renseignement, l'amélioration des mécanismes de transparence, le critère de la nécessité et une nouvelle section consacrée au développement. Une version ultérieure, référencée JOB/SERV/272/Rev. 2, a été publiée le 24 novembre 2017.

L'inclusion du « critère de la nécessité » dans cette proposition répond à la demande spécifique d'un groupe restreint de membres de l'OMC favorables à la réalisation du mandat de cette partie de l'article VI:4, à savoir, le Chili, Hong Kong, la Moldavie, la Nouvelle-Zélande, le Pérou et la Suisse. La proposition comprend également des éléments

relatifs à la possibilité de commenter et de fournir des informations avant l'entrée en vigueur des réglementations, à la soumission des candidatures et aux délais et frais applicables, à l'indépendance (des autorités compétentes) et aux normes techniques.

Globalement, ces ajouts précisent les obligations existantes, sans en modifier réellement le fond. Ils font toutefois avancer l'ordre du jour de la réglementation intérieure au niveau de l'OMC, en vue de réduire les disparités entre les règles multilatérales et celles résultant des accords commerciaux régionaux (ACR), car bon nombre des améliorations proposées ont déjà été adoptées dans le cadre d'initiatives bilatérales ou plurilatérales.

Il existe également des liens entre ce domaine de politique commerciale et les objectifs de développement durable. La réglementation intérieure joue un rôle important pour garantir une égalité d'accès au marché. Un cadre réglementaire adapté améliore la capacité des petites et moyennes entreprises (PME) à participer au commerce et à profiter pleinement des avantages qui en découlent. L'élaboration de critères ou normes multilatérales pourrait permettre d'améliorer la cohérence des réglementations des différents pays, ce qui faciliterait le commerce de services par-delà les frontières.

De plus, l'ajout dans la proposition d'une section sur le « développement », inspirée des principes qui régissent l'Accord sur la facilitation des échanges, est une reconnaissance de l'importance fondamentale d'incorporer un système efficace d'assistance commerciale dans les négociations commerciales multilatérales. Cela permet aux membres de l'OMC de faire explicitement le lien entre les obligations commerciales et la réalisation des ODD du Programme à l'horizon 2030.

Le chapitre consacré au développement établit une distinction entre pays en développement, pays développés et pays les moins avancés. Même si ces derniers seraient exemptés de toute obligation, ils seraient fortement encouragés à s'y conformer dans la limite de leurs capacités. Pour ce qui est des membres en développement, la section prévoit des délais pour l'entrée en vigueur de certaines dispositions, dans la limite de délais et de conditions à définir. Elle mentionne également un système d'assistance « à la demande » en matière de commerce pour soutenir les pays en développement qui se heurtent à des contraintes de capacités institutionnelles ou réglementaires.

Dans la perspective de Buenos Aires

Les discussions de ces derniers mois ont largement porté sur la proposition mentionnée ci-dessus. Sachant toutefois qu'une grande partie des membres ne lui a pas apporté son soutien, ou l'a effectivement rejetée, alors qu'elle a obtenu le soutien d'un tiers des membres de l'OMC, le scénario de négociation à l'approche de Onzième conférence ministérielle de l'OMC (CM11) reste incertain.

Si les membres devaient parvenir à un accord sur la « réglementation intérieure » à l'occasion de la CM11, cela voudrait dire que l'impasse actuelle des négociations commerciales multilatérales commencerait à être surmontée. L'année 2018 pourrait alors voir le début d'une nouvelle phase de négociation, dans laquelle le commerce des services renforcerait son partenariat avec le commerce des marchandises dans une optique de « facilitation ».

En revanche, si les membres n'arrivent pas à se mettre d'accord sur un résultat lors de la CM11, la discussion pourrait être renvoyée devant le Comité sur le commerce des services (CCS) et le GTRI pour poursuivre les délibérations entre les délégations. Le temps que cela prendrait reste à déterminer. Selon certaines sources, au vu du soutien significatif recueilli par cette proposition, ses co-sponsors pourraient demander des orientations spécifiques aux ministres afin de préciser la manière dont l'OMC devrait avancer dans ce domaine au cours de l'année à venir.

BRIDGES AFRICA

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'Afrique - En anglais
<http://www.ictsd.org/bridges-africa>

BRIDGES

Commerce mondial dans une perspective de développement durable
Accent sur l'international - En anglais
<http://www.ictsd.org/bridges>

BIORES

Analyse et informations sur le commerce et l'environnement
Accent sur l'international - En anglais
<http://www.ictsd.org/biores>

PUENTES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'Amérique latine et les Caraïbes - En espagnol
<http://www.ictsd.org/puentes>

PONTES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'international - En portugais
<http://www.ictsd.org/pontes>

МОСТЫ

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur la CEI - En russe
<http://www.ictsd.org/мосты>

桥

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'international - En chinois
<http://www.ictsd.org/qiao>

PASSERELLES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'Afrique francophone - En français
<http://www.ictsd.org/passerelles>



Centre International pour le Commerce et le Développement Durable

Chemin de Balexert 7-9
1219 Genève, Suisse
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

ENDA Cacid

B.P. 6879, Dakar, Senegal
+221-33-823-57-54
www.endacacid.org

PASSERELLES existe grâce à la généreuse
contribution des donateurs et partenaires
suivants :

DFID - UK Department for International Development

SIDA - Swedish International Development Agency

DGIS - Ministry of Foreign Affairs Netherlands

Ministry of Foreign Affairs, Denmark

Department of Foreign Affairs and Trade, Australia

PASSERELLES bénéficie également du soutien
de ses partenaires associés et des membres
du conseil éditorial.

PASSERELLES accepte volontiers de diffuser,
contre paiement, toute publicité.
La publication accepte toute proposition de
sponsoring destinée à renforcer ses capacités
à étendre son audience. L'acceptation se fait à
la discrétion des éditeurs.

Toutes les opinions exprimées dans les
articles signés de PASSERELLES sont celles
de leurs auteurs, et ne représentent pas
nécessairement les opinions d'ICTSD ou
d'ENDA.



Ce travail est sous licence d'attribution
non commercial Creative Commons -
NoDerivatives 4.0 International [License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

ISSN 1563-0021