

COMMISSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE POUR L'ASIE ET LE PACIFIQUE

Comité de la gestion de la mondialisation

Quatrième session, Partie I
12-14 septembre 2007
Bangkok

QUESTIONS CONCERNANT LE COMMERCE ET LES INVESTISSEMENTS

(Point 5 b) de l'ordre du jour provisoire)

**NOUVEAUX ENJEUX DE POLITIQUE COMMERCIALE ET BESOINS
DE LA RÉGION EN MATIÈRE D'ANALYSE**

Note du secrétariat

RÉSUMÉ

La région de l'Asie et du Pacifique est bien connue pour sa propension au commerce. Aujourd'hui, elle se distingue de plus en plus par sa capacité à créer du savoir, lequel constitue un aspect essentiel de l'élaboration des politiques, notamment commerciales. Malgré le développement de la littérature consacrée à la création et à l'utilisation du savoir dans divers domaines de décision, il est clair que l'on comprend encore mal le type de recherche à entreprendre, et la manière dont la recherche est utilisée ou pourrait l'être pour influencer et orienter la politique et les négociations commerciales en Asie et dans le Pacifique. Les travaux de recherche existants présentent en outre souvent des lacunes en termes de qualité, de quantité et d'opportunité.

De telles lacunes sont exacerbées par la complexification de l'environnement commercial mondial et régional, au sein duquel l'élaboration des politiques commerciales s'opacifie en raison de la prolifération des accords commerciaux. En outre, la politique commerciale s'étend à certaines mesures autres que les mesures concernant les frontières, et affecte de nombreux aspects de la politique intérieure.

Le présent document met en lumière certaines de ces tendances, définit les liens entre recherche commerciale appliquée et formulation des politiques, et envisage les priorités futures de la région en matière de recherche commerciale. À cet égard, le Réseau Asie-Pacifique de recherche et de formation commerciales (ARTNeT), qui est une initiative de la CESAP et du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) mise en œuvre en partenariat avec le PNUD, la CNUCED et l'OMC, contribue depuis octobre 2004 à pallier ce déficit de connaissance. Le secrétariat soumet dans le présent document le programme de recherche pour la phase II d'ARTNeT. Le Comité est invité à faire des commentaires et des propositions concernant les axes de recherche, les initiatives de recherche commerciale appliquée et les activités de formation proposés ci-après.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction.....	1
I. ENJEUX DE POLITIQUE COMMERCIALE.....	2
A. Négocier des stratégies dans un cadre de politique générale de plus en plus fragmenté.....	5
B. L'élargissement du champ d'application de la politique commerciale et la cohérence des politiques.....	10
C. La complexité croissante de la politique commerciale: sa formulation, son contexte et ses effets.....	12
II. LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE RECHERCHE ET D'ANALYSE DES POLITIQUES COMMERCIALES EN ASIE ET DANS LE PACIFIQUE.....	16
A. Aperçu des principales réalisations.....	16
B. Phase II d'ARTNeT: vers un lieu d'échange multipartite et une meilleure cohérence des politiques du commerce et de l'investissement.....	17
III. PERSPECTIVES D'AVENIR.....	19

ANNEXES

I. Liste des documents d'information d'ARTNeT.....	22
II. Brève description de la Base de données sur les accords préférentiels relatifs au commerce et aux investissements en Asie et dans le Pacifique (APTIAD) et de ses usages.....	23
III. Liste des récents travaux de recherche relatifs au commerce.....	24

LISTE DES FIGURES

I. L'intégration des économies de la CESAP au commerce mondial et régional.....	7
II. Configuration type pour l'élaboration de la politique commerciale.....	15
Encadré 1. Éléments indispensables pour mettre au point des politiques commerciales éclairées et fondées sur le savoir.....	6

Introduction

1. Les responsables politiques en charge du commerce poursuivent un objectif commun dans tous les pays: développer le commerce en ouvrant les marchés étrangers. Y parvenir est toutefois pour nombre d'entre eux une tâche ardue, que l'incertitude croissante associée à la libéralisation du commerce multilatéral ne vient pas faciliter. De nombreux responsables sont confrontés au choix entre libéralisation multilatérale et libéralisation bilatérale/régionale. Ce choix n'est pas simple. Toute erreur risque d'entraîner des pertes d'emploi et d'arrêter la croissance, laquelle pourrait faire place à la pauvreté, à l'instabilité voire à la guerre. Il n'est pas surprenant que les responsables politiques en charge du commerce aient de plus en plus besoin de la recherche et de l'analyse des politiques. Le présent document cherche à définir quel type de recherche est nécessaire pour que puissent être élaborées dans les pays en développement de l'Asie et du Pacifique des politiques commerciales fondées sur le savoir.

2. La région est connue non seulement pour sa forte propension au commerce, mais aussi pour sa capacité à créer du savoir. Malgré le développement de la littérature consacrée à la création et à l'utilisation du savoir dans divers domaines de décision, il est clair que l'on comprend encore mal le type de recherche à entreprendre, et la manière dont la recherche est utilisée ou pourrait l'être pour influencer et orienter les politiques et les négociations commerciales en Asie et dans le Pacifique. En outre, les travaux de recherche existants présentent souvent des lacunes en termes de qualité, de quantité et d'opportunité.

3. Il existe à ceci plusieurs explications possibles, qui découlent toutes des particularités de la politique commerciale :

a) La politique commerciale a de vastes et complexes répercussions, qu'il est difficile ou impossible d'évaluer a priori, et même souvent a posteriori. Vu les caractéristiques propres aux méthodes des sciences sociales, et le fait que ces dernières se prêtent moins facilement aux expériences que les sciences exactes, les évaluations qu'elles produisent sont souvent davantage contestées que dans d'autres domaines scientifiques;

b) La politique commerciale a généralement des effets distributifs, car elle crée par définition des «gagnants» et des «perdants», suscitant parfois même des pertes nettes, au moins à court et moyen terme. Il y a des gagnants et des perdants au niveau national, mais également au niveau international (régional et mondial). La transparence absolue quant aux conséquences de la politique commerciale n'est donc pas toujours possible si la cohésion sociale est l'objectif poursuivi;

c) La politique commerciale est souvent associée à la réciprocité, en particulier lorsqu'il s'agit de négociations commerciales. Se préparer aux négociations exige de nombreuses informations sur l'économie nationale et sur celle du partenaire commercial. Étant donné les positions différentes de divers groupes d'intérêt, les gouvernements ne sont pas nécessairement motivés à obtenir des informations impartiales¹.

4. De telles lacunes sont exacerbées par la complexification de l'environnement commercial mondial et régional, au sein duquel l'élaboration des politiques commerciales s'opacifie en raison de la prolifération des accords commerciaux. En outre, la politique commerciale s'étend à certaines mesures autres que les mesures concernant les frontières, et affecte de nombreux aspects de la politique intérieure.

5. L'objectif premier du présent document consiste à définir les principaux enjeux de politique commerciale auxquels fait face la région (et en particulier les économies en développement), et à envisager l'orientation que devrait suivre la recherche commerciale pour donner aux responsables politiques les éléments devant leur permettre de fonder la politique commerciale sur des principes économiques plutôt que sur des intérêts politiques.

6. La section I ci-après passe en revue les enjeux de politique commerciale auxquels font face les membres et membres associés de la Commission, et examine notamment les diverses manières dont la recherche et l'analyse pourraient venir étayer l'élaboration des politiques. La section II montre comment deux projets de la CESAP contribuent à renforcer la capacité propre qu'ont les pays de faire de la recherche et d'analyser les politiques dans le domaine du commerce. Y est exposée en particulier la façon dont le Réseau Asie-Pacifique de recherche et de formation commerciales (ARTNeT) aide à mettre au point des politiques commerciales éclairées². Le secrétariat présente aussi dans la section II le programme de recherche pour la phase II d'ARTNeT. Dans la section III, le Comité est invité à faire des commentaires et des propositions concernant les axes de recherche, les initiatives de recherche commerciale appliquée et les activités de formation proposés dans le présent document.

I. ENJEUX DE POLITIQUE COMMERCIALE

7. Les objectifs des politiques commerciales actuelles peuvent être classés sommairement en deux groupes:

¹ La complexité de la politique commerciale rend essentiel le savoir produit par la recherche, car il permet aux gouvernements de percevoir leurs propres intérêts dans les négociations commerciales. Comme on le verra par la suite, un tel savoir fait souvent défaut. Il faudrait donc peut-être que les gouvernements soient en mesure non seulement d'effectuer leurs propres recherches, mais également d'examiner d'un œil critique les produits de la recherche émanant de diverses sources, y compris des organisations internationales.

² ARTNeT est une initiative de la CESAP et du Centre de recherches pour le développement international, mise en œuvre en partenariat avec le Programme des Nations Unies pour le développement, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et l'Organisation mondiale du commerce.

a) Ouvrir réellement les marchés des partenaires commerciaux pour mettre le commerce au service d'une croissance soutenue et de la lutte contre la pauvreté;

b) Légitimer le processus d'élaboration des politiques commerciales en y associant les diverses composantes de la société.

8. Le commerce peut apporter une contribution majeure à la création d'emplois et à la croissance lorsque la compétitivité des producteurs nationaux n'est pas compromise par des politiques et des mesures limitant l'accès aux marchés étrangers. Au cours du dernier demi-siècle, la majorité des pays de la région ont systématiquement déployé des efforts considérables pour mettre en place des régimes commerciaux ouverts et équitables, sans exiger de leurs partenaires une réciprocité totale. Les pays de l'Asie et du Pacifique continuent d'accorder la plus haute priorité à l'aboutissement du cycle de négociations de Doha, commencé en 2001. Ils sont toutefois de plus en plus conscients des réalités politiques, et en particulier des réalités de l'économie politique. Il est difficile d'ignorer que le régime multilatéral s'avère de moins en moins apte à trouver un équilibre entre les règles du commerce mondial et les objectifs de développement, équilibre qui constitue précisément le résultat souhaité par les pays en développement, lesquels constituent une composante du régime dont la part ne fait qu'augmenter. En conséquence, de nombreux pays en développement, au moins dans la région de l'Asie et du Pacifique, se sont tournés vers la libéralisation régionale, considérant qu'elle complétait la libéralisation multilatérale, plus lente, sans encore s'y substituer. Dans le même temps, comme près de 30 pays de la région ne sont pas encore membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ils ont continué d'œuvrer pour l'adoption de régimes commerciaux qui soient compatibles avec les principes et les exigences du système commercial mondial, lequel, constitué à l'origine par les règles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) applicables au commerce des marchandises, s'est beaucoup étoffé avec la création de l'OMC. L'enjeu premier consiste donc à trouver le bon dosage entre libéralisation commerciale multilatérale et bilatérale/régionale.

9. L'élargissement du champ d'application des règles du système commercial mondial a bien sûr influé sur le concept même de politique commerciale nationale, et sur la façon dont cette politique est mise au point. Il va à présent de soi d'envisager dans le cadre du «portefeuille» de la politique commerciale les mesures qui, au motif qu'elles n'avaient pas trait aux frontières, étaient traditionnellement considérées comme ne relevant pas de la politique commerciale. En outre, une part plus large de la production nationale devenant commercialisable, les changements de politique commerciale ont eu des répercussions bien plus vastes et ont donc affecté un nombre croissant d'acteurs économiques. À l'époque du GATT, lorsque les négociations commerciales étaient menées principalement entre pays développés, les perdants de la libéralisation du commerce étaient en général

très spécifiques et localisés; on pouvait donc affirmer de façon convaincante que, même si certains groupes y perdaient, la grande majorité en sortait gagnante. Aujourd'hui, un tel argument est difficilement soutenable. La libéralisation du commerce englobe l'agriculture et les services également, ainsi que certains domaines qui relevaient traditionnellement de la «réglementation intérieure». Dès lors, les pertes résultant de la libéralisation du commerce sont aujourd'hui susceptibles de se faire sentir en profondeur dans de larges secteurs d'une économie et d'une société données. Il y a cependant d'énormes gains à tirer de la libéralisation du commerce, et il ne faudrait pas y renoncer au motif des pertes potentielles. Pour les responsables politiques, le défi consiste donc à formuler un ensemble cohérent de mesures combinant harmonieusement la politique commerciale, les autres politiques et la stratégie globale de développement.

10. Pour la même raison, les pressions exercées pour que l'on démocratise les politiques commerciales en associant toutes les parties prenantes à leur élaboration et aux décisions prises en la matière sont à présent aussi fortes dans la région de l'Asie et du Pacifique que dans le reste du monde. Partout, les responsables politiques ont la difficile tâche d'associer chacun à la formulation des politiques tout en centralisant suffisamment ce processus pour préserver son efficacité. Ceci vaut particulièrement pour les négociations, domaine où la confidentialité reste un important facteur de succès.

11. À mesure que la politique commerciale quittait le domaine étroit des mesures aux frontières, bien visibles, pour investir un champ plus vaste de l'action politique, elle a touché un nombre croissant d'acteurs et attiré leur attention sur ses profondes répercussions. En outre, un nombre toujours plus grand de parties prenantes non gouvernementales se sont mis à porter des jugements sur les politiques commerciales et leurs effets tendant à mettre en cause les choix des décideurs. L'attention ainsi portée à l'élaboration des politiques, ainsi qu'aux coûts de leur mise en œuvre au regard des gains escomptés, a suscité chez toutes les parties prenantes une forte demande pour des travaux de recherche commerciale et d'analyse des politiques commerciales.

12. Comme on pouvait s'y attendre, la recherche et l'analyse commerciales constituent aujourd'hui un élément essentiel de l'élaboration des politiques, quel que soit le degré de développement du pays concerné. L'encadré 1 énumère les éléments indispensables pour mettre au point une politique commerciale éclairée. Le reste de la présente section est consacré au rôle de la recherche et de l'analyse des politiques en ce qui concerne deux facteurs influençant la politique commerciale: a) l'objectif consistant à réellement ouvrir les marchés aux pays en développement; et b) la complexité croissante caractérisant l'élaboration des politiques commerciales.

A. Négocier des stratégies dans un cadre de politique générale de plus en plus fragmenté

13. Les responsables politiques disposent de deux stratégies possibles pour ouvrir les marchés extérieurs: a) les cycles de négociations multilatérales (sous les auspices de l'OMC); et b) les accords commerciaux régionaux et bilatéraux³.

14. Les précédents cycles de négociations commerciales multilatérales dans le cadre du GATT ont déclenché des processus prolongés de libéralisation commerciale, que de nombreux pays de la région de l'Asie et du Pacifique ont réussi à exploiter en profitant d'une croissance tirée par les exportations. La création de l'OMC en 1995, en tant que structure permettant un échange constant d'information sur les politiques commerciales et l'action menée pour libéraliser le commerce, témoigne également de l'importance attachée par les membres à la libéralisation multilatérale du commerce. Cependant, l'extension du programme de travail à l'agriculture, aux services, aux droits de propriété intellectuelle, et aux mesures et normes relatives aux investissements, entre autres domaines, est manifestement trop pour un trop grand nombre de membres. Beaucoup d'entre eux étaient devenus parties au GATT au début des années 1980 et n'avaient pas eu le temps d'absorber les coûts liés aux engagements pris lors de l'accession. Le Programme de Doha pour le développement a donc été lancé en 2001 en tant que «cycle pour le développement» destiné à rééquilibrer le système commercial mondial en faveur de ceux de ses membres qui étaient de plus en plus nombreux: les pays en développement. Son mandat⁴ consistait à tirer parti des valeurs et principes fondamentaux du système multilatéral qui allaient dans le sens d'une plus grande ouverture des marchés, mais également à édicter de nouvelles règles commerciales adaptées à la vague de mondialisation en cours, afin d'assurer un développement durable. Le Programme de Doha prescrivait également à la communauté mondiale d'aider à renforcer les capacités commerciales des pays pauvres.

³ Il existe une troisième stratégie: l'unilatéralisme. Dans le cadre de cette stratégie, chaque pays ouvre son propre marché à la concurrence étrangère (sans réciprocité). Sur le plan théorique, cette démarche ne figure parmi les solutions «de tout premier choix» que si certaines conditions très restrictives sont réunies. Sur le plan politique et sur celui de l'économie politique, cette stratégie est choisie essentiellement en combinaison avec d'autres démarches fondées sur la réciprocité, car l'accès élargi au marché étranger sur une base réciproque est susceptible d'améliorer les termes de l'échange. Néanmoins, la libéralisation commerciale unilatérale a d'autres effets économiques bénéfiques justifiant que les responsables politiques ne la perdent pas de vue.

⁴ Voir A/C.2/56/7 pour les résultats de la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC.

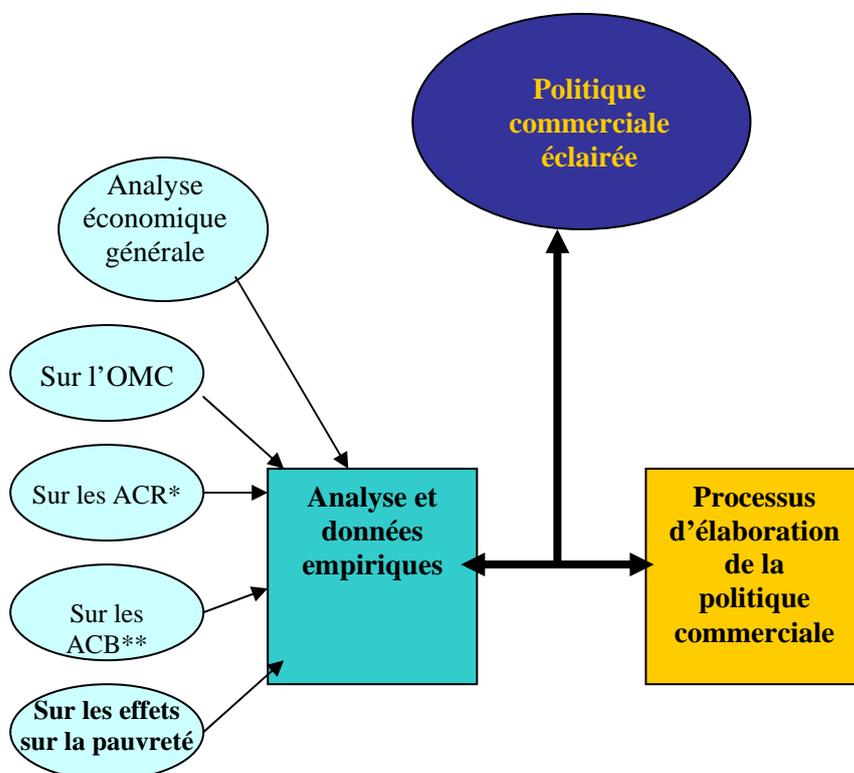
Encadré 1. Éléments indispensables pour mettre au point des politiques commerciales éclairées et fondées sur le savoir

En octobre 2006, des représentants des responsables politiques et des chercheurs de la région se sont réunis dans le cadre du projet de la CESAP intitulé «Macao, pôle régional de connaissances», afin de discuter des nouveaux domaines de recherche revêtant un intérêt pour les responsables politiques des pays en développement. La question posée pour définir ces domaines, tout en gardant à l'esprit les multiples dimensions des politiques commerciales de notre époque, était la suivante: «De quelles informations un responsable politique a-t-il aujourd'hui besoin lorsqu'il prend des décisions et met au point des politiques relatives au commerce international?».

Des informations nombreuses et variées sont requises pour mettre au point des politiques commerciales fondées sur le savoir. En général, ces informations doivent couvrir les domaines suivants (liste non limitative):

- Le régime commercial et les résultats commerciaux du pays et de ses partenaires;
- L'évaluation de l'efficacité et des effets sur la croissance de la politique commerciale envisagée;
- L'évaluation des effets distributifs de la politique commerciale envisagée;
- L'évaluation des effets de la politique commerciale envisagée sur la pauvreté;
- Les causes des défaillances du marché pouvant influencer sur l'efficacité de la politique commerciale envisagée.

Ces informations peuvent être obtenues à partir des données statistiques brutes et des informations dérivées recueillies par des bureaux et organismes de statistique nationaux, régionaux ou internationaux. Les données doivent évidemment être complètes, fiables et comparables (dans le temps ainsi qu'entre pays) pour pouvoir aider à l'élaboration de politiques éclairées. Il s'agit là d'un problème en soi, maints bureaux de statistique nationaux étant incapables de satisfaire à ces critères. Les programmes d'«aide pour le commerce» doivent donc porter notamment sur le renforcement des capacités (humaines et autres) des bureaux de statistique nationaux, afin que ceux-ci puissent fournir des données pertinentes et de meilleure qualité devant permettre de mettre au point la politique commerciale et d'en évaluer les effets.



Note: La figure II contient des précisions quant au processus d'élaboration des politiques commerciales.

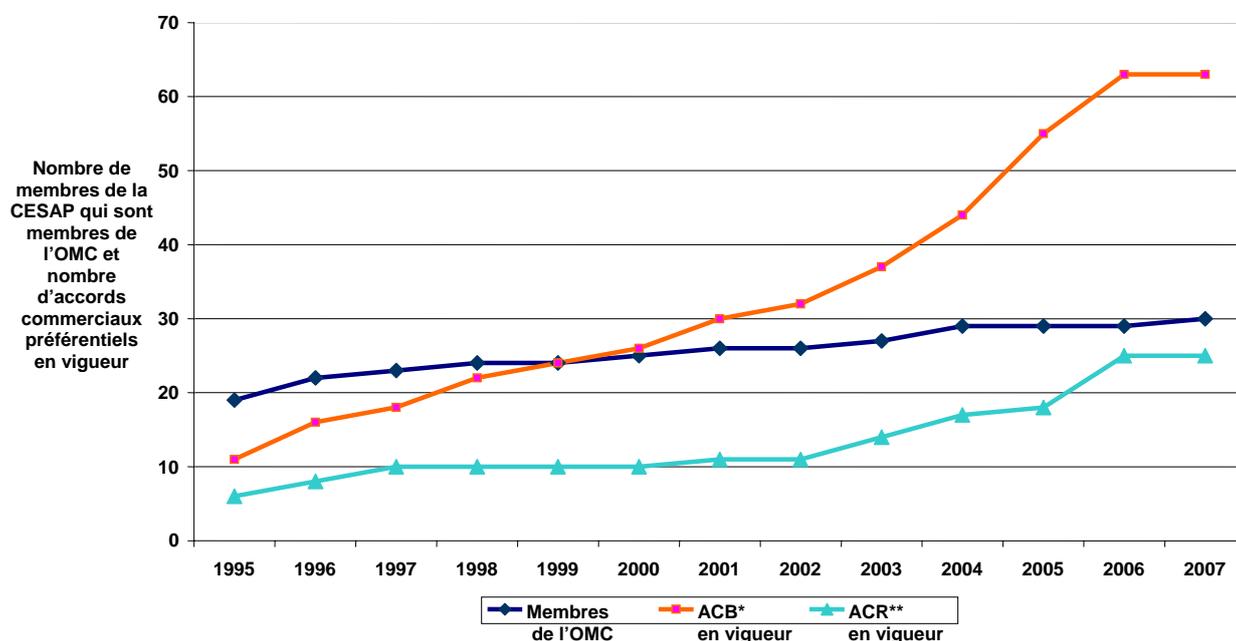
* accords commerciaux régionaux

** accords commerciaux bilatéraux

15. Depuis 2001, les négociations au titre du Programme de Doha pour le développement ont connu des hauts et des bas; elles sont également tombées en léthargie durant plusieurs mois d'affilée. À la date du mois de juin 2007, l'issue du Programme n'était pas plus certaine qu'en 2006, au moment de sa suspension. Durant cette période de négociations multilatérales par à-coups, beaucoup de pays de la région de l'Asie et du Pacifique et d'ailleurs se sont tournés vers la deuxième meilleure option: la libéralisation commerciale régionale et bilatérale⁵. Le résultat en a été un environnement commercial complexe caractérisé par un enchevêtrement de règles commerciales et de règles d'origine, avec pour effet de fragmenter les marchés mondiaux et régionaux plutôt que de les intégrer.

16. La région de l'Asie et du Pacifique n'a pas été épargnée par cette tendance. Comme le montre la figure I, la montée du régionalisme est très perceptible depuis le début des années 2000. Entre 2000 et 2007, le nombre de pays de la région qui étaient membres de l'OMC est passé de 25 à 30 ; au cours de la même période, le nombre d'accords commerciaux bilatéraux en vigueur a grimpé de 26 à 63, et le nombre d'accords commerciaux régionaux est passé de 6 à 11 (selon les données de mai 2007 tirées de la Base de données sur les accords préférentiels relatifs au commerce et aux investissements en Asie et dans le Pacifique (APTIAD)). Depuis 2004, 25 processus de négociations commerciales ont été officiellement lancés.

Figure I. L'intégration des économies de la CESAP au commerce mondial et régional



* ACB: accords commerciaux bilatéraux

** ACR: accords commerciaux régionaux

⁵ Les données empiriques font ressortir une corrélation inverse entre le succès des négociations multilatérales et la propension à conclure des accords commerciaux régionaux. Apparemment, plus un cycle multilatéral est lent et compliqué, plus le nombre d'accords commerciaux régionaux est élevé, et moins forte est la motivation pour faire aboutir le cycle de négociations. Ce phénomène est connu sous le nom de libéralisation préférentielle compétitive.

17. En vertu du concept d'affectation efficace, la théorie commerciale classique considère le régionalisme comme une forme de protectionnisme, sauf lorsqu'il s'agit d'un «régionalisme ouvert». Exception faite des initiatives de la Coopération économique Asie-Pacifique, le régionalisme asiatique n'a à ce jour provoqué aucun détournement significatif des échanges, bien qu'il soit relativement fermé à tout accroissement du nombre de ses membres. En réalité, seul un accord, l'Accord commercial de l'Asie et du Pacifique, prévoit pour les nouveaux membres une procédure d'adhésion relativement simple. Cependant, les coûts des accords commerciaux préférentiels asiatiques ont également d'autres causes que le détournement des échanges. Si l'on analyse les accords à la lumière de la base de données APTIAD (voir annexe II), il est possible d'affirmer, en généralisant, que la plupart des accords commerciaux Sud-Sud présentent les caractéristiques suivantes:

- a) la place importante des biens industriels et agricoles, ainsi que des services;
- b) la réduction des droits de douane intervenant essentiellement vers la fin du processus;
- c) la couverture limitée des barrières non tarifaires;
- d) l'exclusion des questions relatives aux droits de propriété intellectuelle, aux normes et à la circulation de la main-d'œuvre, et de tous les domaines relevant de l'«OMC-plus», exception faite de la facilitation du commerce dans certains cas (y compris le transit).

18. Les accords Nord-Sud présentent des caractéristiques différentes. En général, leur couverture est beaucoup plus vaste pour les biens industriels et les services, mais pas toujours pour l'agriculture. En outre, les droits de propriété intellectuelle y sont toujours inclus, de même que certains domaines relevant de l'«OMC-plus» (les normes relatives à l'environnement et au travail dans une certaine mesure, et souvent la passation des marchés publics).

19. Quelles que soient les différences entre les accords Sud-Sud et Nord-Sud, ils possèdent un point commun: des règles d'origine qui limitent le recours au commerce à des fins de développement. Par définition, les règles d'origine préférentielles sont là pour limiter les liens de production en amont hors du pays auquel ont été accordées les conditions commerciales préférentielles (concessions). Chaque accord édictant ses propres règles – il est difficile d'en trouver deux possédant des règles identiques –, l'effet conjoint de toutes ces règles a été baptisé effet « bol de spaghetti » ou « bol de nouilles ». Cette métaphore renvoie à un environnement commercial dense au sein duquel des accords multiples ou chevauchants compliquent l'activité commerciale. Les exportateurs se résignent de plus en plus à renoncer aux tarifs douaniers préférentiels, car y recourir exigerait de se conformer à des procédures complexes, et à dépenser peut-être plus d'argent qu'ils n'en gagneraient grâce aux concessions. En d'autres termes, la prolifération d'accords commerciaux préférentiels crée un environnement où le commerce est souvent plus coûteux et, partant, moins efficace et moins propice au développement. Il est intéressant de noter que l'Union européenne, qui se caractérise par l'intégration économique la plus aboutie, a pris conscience des effets néfastes de ces règles et les a remplacées progressivement par des règles facilitant le commerce (entre ses membres et ses «membres associés»).

20. En résumé, les caractéristiques de l'environnement commercial auquel font face les responsables politiques d'aujourd'hui sont les suivantes:

a) Un ensemble très élaboré de règles commerciales multilatérales édictées par l'OMC, avec un mécanisme efficace de règlement des différends, mais avec aussi des coûts d'ajustement asymétriques qui retombent principalement sur les pays pauvres, dont le degré d'ouverture reste en deçà de la moyenne pour des raisons qui tiennent à leur niveau de développement;

b) L'incertitude qui plane sur l'avenir de la libéralisation du commerce, son étendue et sa portée, ainsi que son calendrier;

c) Le grand nombre d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux, combinés, entre autres, à des traités bilatéraux sur les investissements, à des accords sur la circulation de la main-d'œuvre et à des accords de reconnaissance mutuelle, créant une collection dense et hétéroclite de règles commerciales connue sous le nom de « bol de spaghetti » ou « bol de nouilles », un phénomène qui accroît les coûts du commerce et risque par là de rendre ce dernier moins bénéfique, comme expliqué plus haut;

d) Des marchés des biens, services, capitaux et main-d'œuvre qui deviennent de plus en plus concurrentiels et contestables aux niveaux mondial, régional et national.

21. Concevoir des politiques dans un tel contexte n'est pas simple. Les questions immédiates auxquelles les responsables politiques doivent apporter des réponses, et qui les poussent à se tourner vers les chercheurs, sont notamment les suivantes (cette liste est loin d'être exhaustive):

a) Quelle stratégie de libéralisation suivre: multilatérale ou bilatérale/régionale ?

b) Si l'on opte pour une stratégie multilatérale, comment arrêter sa position de négociation et choisir ses partenaires de coalition ?

c) Si l'on opte pour une stratégie de libéralisation bilatérale/régionale, comment:

i) choisir ses partenaires ?

ii) choisir les domaines/secteurs à libéraliser ?

iii) définir la portée des barrières commerciales et autres ?

iv) établir un calendrier pour l'élimination des barrières ?

v) trouver l'équilibre entre les avantages inhérents au grand nombre d'accords commerciaux préférentiels signés et les coûts consentis pour les respecter et les mettre en œuvre ?

d) Si l'on opte pour les deux stratégies à la fois, comment répartir au mieux son mince capital de négociation ?

e) Quelle est la gamme des compromis acceptables entre les avantages/coûts économiques et les avantages/coûts politico-stratégiques découlant des négociations commerciales ?

22. Comment la recherche et l'analyse des politiques peuvent-elles orienter les responsables politiques dans leur quête de réponses? En octobre 2006, l'atelier sur le Programme de recherche de l'après-Doha pour les pays en développement a été organisé dans le cadre du projet intitulé «Macao, pôle régional de connaissances» (voir aussi l'encadré 1)⁶. L'atelier a estimé que la recherche devait posséder certaines qualités fondamentales pour apporter des réponses aux questions posées. L'impartialité semble tout particulièrement importante. Ainsi, la source de financement ne peut peser sur les conclusions de la recherche, lesquelles doivent s'appuyer sur des techniques rigoureuses et de qualité. Il a également été recommandé aux chercheurs de se pencher sur certains domaines définis comme les plus pertinents en consultation avec les responsables politiques, domaines qui ne sont pas nécessairement directement liés au programme de négociations de l'OMC. En disposant de travaux de recherche d'une telle qualité, on pourrait se livrer à une analyse comparative rationnelle des effets économiques (y compris les effets distributifs) qu'entraîneraient les différents scénarios de négociation, et en tirer des recommandations relatives à la politique à mener⁷. À l'avenir, la recherche devrait prendre les orientations suivantes:

a) Davantage de travail analytique, y compris une analyse quantitative rigoureuse, afin de s'atteler aux choix difficiles concernant le cadre des négociations régionales/bilatérales (par exemple la différence de champ d'application entre « OMC-plus » et « OMC-moins » dans un accord régional/bilatéral);

b) Des méthodes empruntées à l'économie politique pour étudier la dynamique de négociation selon les divers types d'accord;

c) L'étude des accords sectoriels régionaux/bilatéraux (par exemple ceux qui concernent les services, les investissements et la mobilité de la main-d'œuvre), et de leur éventuel regroupement dans des dispositifs/cadres (géographiquement) plus vastes; des études relatives à certains sous-secteurs, y compris les transports aériens, la logistique, les services de distribution, le tourisme et la santé;

d) Une amélioration d'ensemble dans la collecte des données, en particulier concernant le commerce des services et les mouvements de personnes; la mise au point de bases de données se prêtant bien à l'analyse économétrique et quantitative.

B. L'élargissement du champ d'application de la politique commerciale et la cohérence des politiques

23. Traditionnellement, les instruments de politique commerciale comprenaient uniquement des mesures aux frontières, comme par exemple les droits de douane, les subventions à l'exportation et les

⁶ Le secrétariat est en train de travailler sur les documents présentés à l'atelier et sur le compte-rendu analytique de celui-ci, à paraître dans une publication intitulée : *Future Trade Research Areas that Matter to Developing Country Policy Makers: A Regional Perspective on the Doha Development Agenda and Beyond*.

⁷ Il convient de noter que les chercheurs et les analystes ont pour rôle d'informer et de conseiller, mais que la décision finale quant à la politique à mener, et donc l'obligation de rendre compte, incombent aux responsables politiques.

barrières non tarifaires. Cependant, la politique commerciale, dans son concept, s'étend de plus en plus aux questions n'ayant pas trait aux frontières et en vient ainsi à englober une gamme plus large d'instruments, et notamment des mesures réglementaires internes introduites initialement pour pallier des défaillances du marché pas nécessairement liées au commerce. L'élargissement du champ d'application de la politique commerciale présente certaines différences de degré selon qu'il s'agit d'une libéralisation multilatérale ou régionale, car, dans la plupart des cas, c'est cette dernière qui couvre le plus grand nombre de questions non liées aux frontières.

24. Étant donné qu'un nombre croissant de pays en développement participent également à des négociations commerciales régionales, il est grand temps de mieux faire comprendre les corrélations existant entre les politiques aux frontières et celles qui s'étendent aux autres questions. Des recherches effectuées récemment à ce sujet montrent qu'il y a des avantages à laisser la politique commerciale et la coopération internationale (c'est-à-dire les accords commerciaux) aller au-delà des mesures aux frontières, pour autant que soient remplies les trois conditions suivantes⁸:

- a) La capacité d'évaluer les politiques intérieures et de mettre en œuvre les recommandations issues de cette évaluation;
- b) La possibilité de se tenir aux nouvelles politiques sans retour en arrière;
- c) Des méthodes permettant d'appréhender les retombées des politiques adoptées dans différents pays.

25. La recherche devrait s'attacher aux domaines suivants, qui sont considérés comme pertinents et applicables aux politiques:

- a) L'étude systématique des barrières non tarifaires et des barrières non liées aux frontières, ainsi que de leurs effets; la mise au point et la publication d'inventaires des mesures/barrières;
- b) Les implications des accords de reconnaissance mutuelle pour les questions de conformité; le recensement des principaux facteurs pertinents pour l'harmonisation des normes.

26. Les axes de recherche précités feraient ressortir, au moins dans une certaine mesure, des informations et des indications permettant d'affermir les objectifs politiques et de supprimer les sources potentielles d'incohérence entre objectifs et instruments politiques. Ceci aiderait à accroître la cohérence au niveau national, et à trouver un équilibre entre les objectifs relevant des diverses politiques; ainsi, les objectifs poursuivis dans le cadre d'une politique donnée (par exemple, un meilleur accès aux soins de santé) ne seraient pas compromis par l'application d'instruments et de mesures visant à réaliser les objectifs relevant d'autres politiques (par exemple, les politiques du commerce ou de l'investissement).

⁸ C. Findlay, « Going 'behind the border' », *Future Trade Research Areas that Matter to Developing Country Policy Makers: A Regional Perspective on the Doha Development Agenda and Beyond*, CESAP, 2007 (à paraître).

27. Si la cohérence de la politique nationale est un aspect crucial des «bonnes pratiques», la communauté internationale est maintenant persuadée qu'il faut y contribuer en améliorant et en renforçant la cohérence des activités des organismes internationaux de développement et des autres donateurs. Il y a maints exemples d'incohérence parmi les politiques mondiales, mais le cas le plus notoire est peut-être l'anomalie persistante faisant que les pays développés accordent une «aide pour le commerce» (destinée à renforcer les capacités commerciales des pays en développement) tout en maintenant simultanément leurs subventions agricoles, souvent en faveur de produits pour lesquels les pays en développement possèdent un avantage comparatif. Les alliances public-privé aux niveaux national et international contribueraient grandement à remédier à ce genre d'incohérence politique.

C. La complexité croissante de la politique commerciale: sa formulation, son contexte et ses effets

1. Parvenir à une «autonomie» propice au développement: quel rôle pour la politique commerciale?

28. Comme indiqué plus haut, le Programme de Doha pour le développement est le «cycle pour le développement»; en d'autres termes, son objectif consiste à pleinement intégrer le commerce dans le développement. Chaque cycle génère son propre jargon, et le Programme de Doha parle ainsi en particulier d'«autonomie»⁹ (*policy space*), ce qui renvoie en général à la marge de manœuvre dont dispose le gouvernement d'un pays en développement par rapport aux règles commerciales arrêtées de commun accord au niveau multilatéral, et qui lui permet d'utiliser des instruments commerciaux, tels les droits de douane, à des fins de développement. Cependant, étant donné que les règles commerciales s'étendent à présent aux investissements, aux droits de propriété intellectuelle et aux services, de nombreux instruments non commerciaux (tels que les subventions ou les taxes sur les biens et sur les facteurs de production, ou encore la réglementation intérieure relative aux procédures d'établissement) pourraient et devraient être utilisés à des fins de développement. En réalité, la politique commerciale ne peut avoir qu'un effet très limité sur le développement si elle n'est pas étayée par d'autres politiques. Le meilleur exemple en est la protection des industries naissantes : si seules sont prises des mesures de protection aux frontières, sans qu'elles s'accompagnent de politiques relatives à la main-d'œuvre, au marché des capitaux, à la recherche-développement ou de politiques similaires, dans la plupart des cas ces industries naissantes n'arriveront pas à maturité.

29. La recherche théorique et empirique moderne donne donc aux responsables politiques des informations fort utiles sur la protection du commerce; en d'autres termes, elle leur donne une autonomie utilisable à des fins de développement. Surtout, dans le secteur agricole, qui emploie la plupart des pauvres et constitue le pilier de l'économie de nombreux pays asiatiques, de nets progrès

⁹ Bien que le terme d'«autonomie», dans son sens actuel, remonte à des documents de la CNUCED datant de 2002, et qu'il ait été «officiellement» consacré en 2004, dans le Consensus de Sao Paulo, comme signifiant «la marge d'action dont les pays jouissent en matière de politique [...] intérieure, en particulier dans les domaines du commerce, de l'investissement et du développement industriel, [marge qui] dépend souvent des disciplines et des engagements internationaux et de facteurs liés aux marchés mondiaux» (voir TD/412, partie II, par. 8).

ont été accomplis dans l'utilisation d'une «protection commerciale stratégique», laquelle prend la forme de droits de douanes prélevés sur certains produits importés, et celle de mécanismes spéciaux de sauvegarde visant à développer l'emploi et la production dans le secteur agricole. Les recherches effectuées donnent fortement à penser que les mesures commerciales temporaires de ce genre doivent, pour avoir un effet, être étayées par diverses autres mesures¹⁰.

30. En plus des études économiques sectorielles et générales qui permettent de faire comprendre aux responsables politiques les avantages potentiels qu'il y aurait à protéger tel ou tel secteur, les recherches sur la contribution de la politique commerciale au développement durable pourraient à l'avenir porter sur les aspects suivants:

- a) L'influence des différences démographiques entre pays de la région sur les mouvements de main-d'œuvre et leur gestion régionale;
- b) L'incidence des changements démographiques sur le commerce des services sanitaires et éducatifs.

2. Une politique commerciale participative

31. Différents groupes sociaux font pression pour démocratiser la politique commerciale, chacun préconisant une méthode qui soit davantage axée sur les résultats et qui lui permette de surmonter les problèmes concrets que lui pose la mise en œuvre de la politique commerciale:

- a) Les producteurs et exportateurs (c'est-à-dire les entreprises) veulent principalement obtenir l'accès au marché de leurs partenaires commerciaux (et un traitement national), ainsi qu'une protection des préférences;
- b) Les consommateurs veulent protéger leur emploi (c'est-à-dire leur revenu), lequel est lié à la production de biens commercialisables, ainsi que le pouvoir d'achat que leur donne leur revenu par rapport au prix de ces biens;
- c) D'autres groupes, aux niveaux national et international, sont intéressés par les résultats de la politique commerciale : les défenseurs de l'égalité entre les sexes veulent par exemple que la politique commerciale n'ait pas d'effets discriminatoires, tandis que les défenseurs de l'environnement cherchent à empêcher tout impact écologique néfaste.

32. Comme indiqué dans l'introduction, les politiques commerciales créent des gagnants et des perdants. Un tel effet est inévitable, et la meilleure chose à faire pour les responsables politiques consiste à être honnête et franc à ce sujet, et à annoncer d'emblée que toute politique, et notamment toute politique commerciale, nécessite des ajustements dont les coûts sont plus ou moins élevés. L'opinion publique n'acceptera plus l'affirmation selon laquelle telle ou telle mesure de politique

¹⁰ Biswajit Dhar, «Agricultural trade and government intervention: a perspective from a developing country», *Agricultural Trade: Planting the Seeds of Regional Liberalization in Asia* (Studies in Trade and Investment, n° 60) (Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.07.II.F.17).

commerciale sera bénéfique à long terme. Les diverses parties intéressées savent que les bienfaits entraînent des coûts d'ajustement, lesquels ne sont pas répartis à égalité entre tous les groupes. Il faut donc transférer les coûts d'un groupe à l'autre (aux niveaux national et international) pour alléger ce fardeau asymétrique et faciliter la mise en œuvre de la politique commerciale.

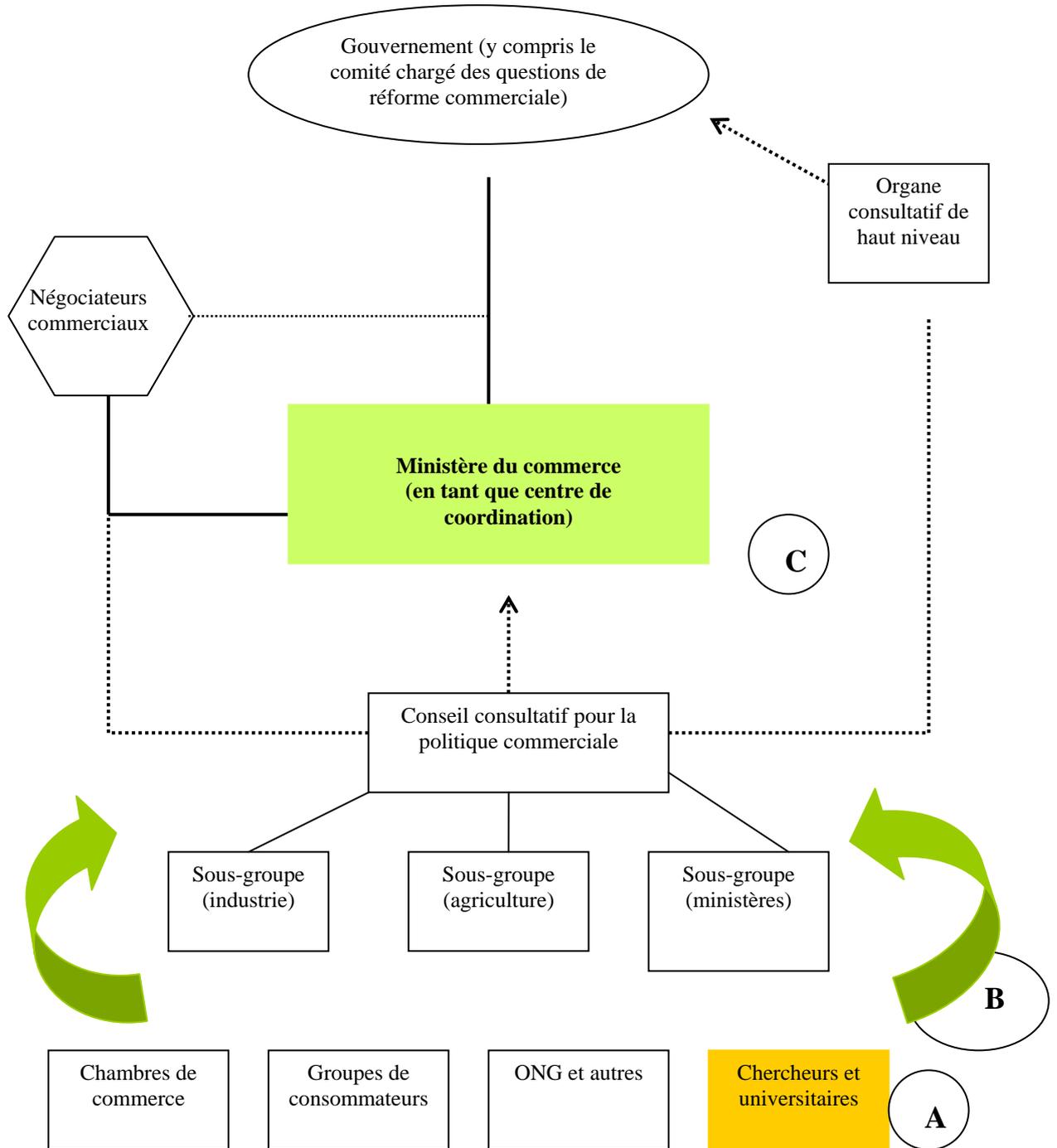
33. Les décisions en matière de politique commerciale devraient mettre à contribution toute une série d'institutions publiques et de représentants de groupes divers, chacun ayant son mot à dire sur la manière de mettre la politique commerciale au service du développement. Il faut pour ce faire assurer la cohérence des politiques (politiques commerciales et fiscales, gestion des taux de change, cadres réglementaires, politiques de la main-d'œuvre, à tout le moins), comme indiqué dans la section B, ainsi qu'une coordination cohérente des politiques. Une mauvaise coordination entre instances gouvernementales peut avoir des effets négatifs considérables si les politiques de développement du commerce sont affaiblies par d'autres politiques économiques et sociales.

34. Sans des consultations continues et la création d'un consensus entre les ministères et les autres départements et organes gouvernementaux associés à la politique et aux négociations commerciales, la bonne gouvernance est impossible. Lorsque les décisions concernant la politique commerciale passent par un processus participatif mobilisant les organes législatifs et la société civile, leurs résultats ont davantage de chances d'être considérés comme légitimes, et ils seront par conséquent plus durables et plus efficaces. Ceci vaut pour les politiques commerciales élaborées à tous les niveaux : les changements unilatéraux, ainsi que les accords commerciaux multilatéraux et régionaux.

35. Une certaine centralisation reste néanmoins de mise lorsqu'il s'agit de prendre des décisions de politique commerciale (voir figure II). Comme indiqué plus haut, la libéralisation du commerce crée des gagnants et des perdants. Si le processus décisionnel repose uniquement sur des initiatives partant de la base, il débouchera probablement sur un statu quo. Pour que l'élaboration de la politique commerciale puisse favoriser les réformes, la démarche consistant à aller « du haut vers le bas » doit compléter celle qui va « du bas vers le haut ». Donner une légitimité démocratique à la politique commerciale est un art qui requiert l'équilibre entre ces deux types de démarche.

36. La figure II décrit une des configurations possibles pour l'élaboration de la politique commerciale, et illustre les canaux de dialogue et d'influence pouvant exister dans une société donnée. De nombreux facteurs influent évidemment sur la politique commerciale, et les chercheurs seront souvent ignorés. Les universitaires et les instituts de recherche (A) ont cependant un rôle de premier plan à jouer pour ce qui est d'influencer la politique commerciale. Ce groupe étant à même de donner des conseils impartiaux fondés sur une recherche et une analyse rigoureuses (processus B), il peut contribuer à créer dans la société un consensus autour de la politique commerciale. Un nombre croissant de pays de la région peuvent obtenir de tels conseils au niveau local, même s'il existe encore à cet égard de grandes disparités entre les pays en développement et les pays développés de la région.

Figure II. Configuration type pour l'élaboration de la politique commerciale



37. Pour contribuer à démocratiser le processus d'élaboration de la politique commerciale, la recherche pourrait porter sur les aspects suivants :

- a) Le rôle des groupes d'intérêt et des groupes de pression dans l'élaboration de la politique;
- b) Le rôle des consommateurs;
- c) Les engagements internationaux par opposition aux mesures nationales;
- d) Les configurations institutionnelles et les changements économiques;
- e) L'effet des liens interrégionaux entre représentants de la société civile sur le processus d'élaboration de la politique et sur sa qualité;
- f) Les raisons de l'appréhension suscitée par les réformes commerciales.

II. LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE RECHERCHE ET D'ANALYSE DES POLITIQUES COMMERCIALES EN ASIE ET DANS LE PACIFIQUE

A. Aperçu des principales réalisations

38. Le présent document a jusqu'ici exposé brièvement les principaux enjeux de politique commerciale auxquels font face, dès maintenant et pour les dix prochaines années environ, les responsables politiques de la région. Il a aussi soulevé des questions relatives à la recherche, et donné certaines indications quant au type de recherche susceptible d'éclairer la situation, ne fût-ce que de façon partielle et évolutive.

39. Le secrétariat de la CESAP a entrepris diverses initiatives afin de: a) stimuler la recherche nationale applicable à la politique commerciale; b) réduire le fossé séparant responsables politiques et chercheurs; et c) faire mieux comprendre les corrélations entre la politique commerciale et les autres politiques économiques, ainsi que la nécessité d'une démarche cohérente dans l'élaboration des politiques. Seules deux initiatives de ce genre sont brièvement présentées ici.

40. L'une de ces initiatives a pour nom «Macao, pôle régional de connaissances». Il s'agit d'une initiative conjointe du secrétariat de la CESAP et du Gouvernement de Macao (Chine), visant à stimuler la recherche sur des questions spécifiquement régionales et à développer le partage de l'expérience régionale concernant la conception et la mise en œuvre des réformes de politique commerciale. Ses fonctions consistent à produire du savoir, à le transférer et à l'appliquer, et à le transmettre à d'autres acteurs régionaux au moyen d'activités de formation. Les 30 et 31 octobre 2006 s'est tenu le premier atelier organisé dans le cadre de cette initiative; il a porté sur le programme de recherche de l'après-Doha pour les pays en développement et avait pour objet d'examiner les aspects actuels et futurs de la recherche sur le commerce international revêtant une importance particulière pour les pays en développement de la région de l'Asie et du Pacifique. Des documents y ont été présentés, et les thèmes suivants ont été abordés: a) la gouvernance multilatérale du commerce

mondial; b) le défi posé par le régionalisme au multilatéralisme; c) la libéralisation des services en tant que possibilité de développement; d) les barrières non tarifaires et le rôle de l'OMC en vue de leur abaissement; e) les mesures n'ayant pas trait aux frontières, et leur impact sur la poursuite de la libéralisation; et f) la libéralisation du commerce et la réduction de la pauvreté. Le rapport de l'atelier indique qu'il faut sélectionner les thèmes de recherche et les cadres analytiques de façon que les travaux de recherche aident les responsables politiques à prendre des décisions et à adopter des réformes durables du commerce dans les pays en développement de l'Asie et du Pacifique.

41. La deuxième initiative est de portée bien plus vaste. Elle est connue dans la région et dans le monde sous le nom d'ARTNeT. ARTNeT a été lancé en octobre 2004 en tant qu'initiative conjointe de la CESAP et du CRDI (Canada), en coopération avec 10 grands établissements de recherche nationaux de l'Asie et du Pacifique. La phase I (2004-2007) d'ARTNeT vise à accroître le nombre de travaux de recherche, pertinents et de qualité, effectués directement par les pays en développement de la région, en vue de permettre aux responsables politiques de prendre des décisions éclairées concernant certaines questions de politique commerciale de plus en plus complexes. Il s'agissait de progresser vers cet objectif des façons suivantes: a) en effectuant, en fonction de la demande, de nouvelles études de qualité sur des questions commerciales; b) en améliorant la communication entre les établissements de recherche et les responsables politiques, ainsi que la diffusion, auprès de ces derniers, des résultats des travaux effectués; et c) en renforçant la capacité qu'ont les établissements de recherche des pays les moins avancés de faire de la recherche sur les politiques commerciales. À la date du mois d'avril 2007, ARTNeT était composé de 20 établissements de recherche membres et de 4 partenaires principaux (CRDI, OMC, PNUD et CNUCED). La CESAP joue le rôle de secrétariat du réseau et facilite la communication entre les membres, les partenaires et les gouvernements par le truchement de leurs instances de coordination.

42. Selon les termes d'une évaluation externe de cette initiative: «ARTNeT a réalisé des progrès significatifs vers ses trois objectifs, dépassant en général les cibles fixées dans les documents de projet initiaux. Le réseau a connu une croissance rapide et constante, et ses travaux semblent de mieux en mieux reconnus; un indice frappant, bien que très imparfait, en est que le nombre de consultations en ligne de l'annuaire des publications d'ARTNeT a augmenté de 360 % entre avril 2006 et avril 2007»¹¹.

B. Phase II d'ARTNeT: vers un lieu d'échange multipartite et une meilleure cohérence des politiques du commerce et de l'investissement

43. ARTNeT est entré dans sa phase II. Au vu du succès de la phase I, l'évaluation externe n'a pas recommandé de refonte stratégique du réseau, mais elle a toutefois souligné qu'il fallait rendre ce dernier plus participatif. Autrement dit, ARTNeT devait veiller à intégrer plus systématiquement dans ses activités la société civile et le secteur privé, en particulier au stade de la diffusion, car sensibiliser

¹¹ Supperamaniam Manickam, « An external review of the Asia-Pacific Research and Training Network on Trade (ARTNeT – phase I) », 3 juillet 2007, chap. 3 (accessible en ligne à l'adresse suivante : www.artnetontrade.org).

et informer ces parties prenantes souvent influentes contribuait de façon essentielle à faciliter les réformes et les changements de politique. Un comité directeur a été créé pour entreprendre cette tâche et accroître encore davantage la pertinence du programme de recherche d'ARTNeT ; il se compose de représentants des établissements de recherche et de hauts fonctionnaires des pays en développement chargés du commerce et des investissements, ainsi que de représentants de la société civile et du secteur privé.

44. Sur la base des consultations menées avec les instances de coordination des membres d'ARTNeT comme des gouvernements, la phase II va se poursuivre. De récentes consultations, menées dans le cadre d'ARTNeT avec des responsables politiques, des fonctionnaires en charge du commerce et des chercheurs des pays en développement, ont fait ressortir les domaines de recherche prioritaires suivants :

1. *Cohérence des politiques du commerce et de l'investissement et de la politique intérieure*

45. Si les entreprises transnationales, qui sont les moteurs de l'investissement étranger direct, peuvent nuire à la compétition en évinçant leurs concurrents (qui sont souvent des entreprises nationales plus petites), elles peuvent également tisser des liens avec les petites et moyennes entreprises nationales en les prenant comme fournisseurs. Dans ce contexte, on pourrait plaider pour de meilleurs régimes mondiaux et régionaux de l'investissement commercial et de la concurrence. Le commerce, l'investissement, la concurrence et d'autres questions de politique intérieure s'enchevêtrent de façon complexe, la nature et le niveau de ces relations n'étant pas toujours bien connus, étudiés ni compris. C'est notamment pour cette raison que de nombreux gouvernements demeurent très réticents à négocier des régimes multilatéraux de l'investissement et de la concurrence, préférant plutôt négocier des traités bilatéraux sur l'investissement et/ou inclure à contrecœur dans les accords commerciaux préférentiels bilatéraux ou régionaux des dispositions relatives aux investissements ou à la concurrence. Bien que l'OCDE et la CNUCED aient beaucoup fait dans ces domaines, il reste de nombreuses questions ayant des implications pour la région de l'Asie et du Pacifique, y compris les questions suivantes: Comment les politiques du commerce, de l'investissement et de la concurrence s'influencent-elles mutuellement d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre? Quel a été, dans les pays de l'Asie et du Pacifique, l'effet et l'efficacité des dispositions relatives aux investissements et à la concurrence figurant dans les accords commerciaux préférentiels sur le commerce, les investissements et la concurrence?

46. Au-delà du lien entre commerce, investissements et concurrence, il conviendra d'explorer les corrélations entre les politiques commerciales et les politiques intérieures, de façon à assurer la cohérence politique globale ainsi qu'une croissance participative. La phase II et les suivantes accorderont en particulier une attention accrue à la façon dont la libéralisation du commerce et des investissements pourrait agir sur la pauvreté et l'inégalité selon les divers cadres de politique générale, ainsi qu'aux mesures intérieures permettant de gérer les effets secondaires potentiellement négatifs de la façon la plus efficace et la plus réaliste du point de vue de leur mise en œuvre.

2. *Facilitation du commerce et services apparentés*

47. Tant l'étude régionale d'ARTNeT sur l'agriculture¹² que l'étude thématique sur la facilitation du commerce¹³ ont fait ressortir l'importance croissante de la facilitation du commerce et l'incidence accrue des mesures non tarifaires (en particulier les mesures sanitaires et phytosanitaires), des obstacles techniques au commerce et des procédures douanières. Il apparaît ainsi qu'une étude plus poussée s'impose pour, entre autres, apporter des réponses aux questions suivantes: Dans quelle mesure les mécanismes multilatéraux, régionaux ou bilatéraux sont-ils parvenus à éliminer ou réduire les barrières non tarifaires? Dans quelle mesure les négociations sur les droits de douane ont-elles conduit à recourir davantage à des mesures non tarifaires? Quel a été l'effet des accords de reconnaissance mutuelle du point de vue de la facilitation du commerce? Comment ces accords peuvent-ils être étendus à un plus grand nombre de pays et de domaines?

48. Dans le même temps, les recherches effectuées par ARTNeT et par d'autres ont fait apparaître l'importance croissante des services de facilitation du commerce (services financiers et logistiques, en particulier) dans le contexte des chaînes d'approvisionnement et des réseaux de production régionaux et mondiaux. Il importe d'approfondir la recherche sur ce type de services dans les économies émergentes de la région, en particulier à propos des petites et moyennes entreprises et des zones rurales.

3. *Libéralisation du commerce multilatéral et intégration régionale*

49. Que le cycle de Doha aboutisse bientôt ou non, certaines questions se posent d'ores et déjà quant à la forme que prendra le système commercial multilatéral au vingt et unième siècle. Dans le même temps, le nombre d'accords commerciaux préférentiels conclus dans la région a tellement augmenté que l'évaluation de leurs coûts et avantages constitue désormais un enjeu majeur. ARTNeT continuera donc à travailler sur ces questions, en utilisant et en alimentant la base de données APTIAD. Un aspect sera particulièrement intéressant: le meilleur accès au marché qui découlera de la libéralisation multilatérale lorsque, le cas échéant, celle-ci sera achevée, ainsi que les chevauchements et les interactions entre accords commerciaux préférentiels, mais également – question peut-être plus importante encore – entre ces accords et d'autres types d'accord ou d'initiative régionaux (par exemple, les accords de transit, et les accords et initiatives de coopération financière).

III. PERSPECTIVES D'AVENIR

50. À la lumière de ces considérations et des enjeux auxquels font face les responsables politiques de la région, le secrétariat se propose d'agir comme suit dans le domaine du commerce et des investissements. Le Comité est invité à donner de nouvelles indications à ce sujet.

¹² *Agricultural Trade : Planting the Seeds of Regional Liberalization in Asia* (Studies in Trade and Investment, n° 60) (Publication des Nations Unies, numéro de vente : E.07.II.F.17).

¹³ *An Exploration of the Need for and Cost of Selected Trade Facilitation Measures in Asia and the Pacific in the Context of the WTO Negotiations* (Studies in Trade and Investment, n° 57) (Publication des Nations Unies, numéro de vente : E.06.II.F.28).

a) Dans le cadre de divers mécanismes, dont ARTNeT, le secrétariat de la CESAP continuera d'œuvrer pour renforcer les capacités nationales en matière de recherche et d'analyse des politiques commerciales, de façon à aider les pays en développement de l'Asie et du Pacifique à élaborer des politiques reposant sur des données probantes et sur le savoir;

b) Le secrétariat entreprendra un travail analytique/normatif ayant pour objet de:

- i) Mettre au point de nouveaux outils analytiques permettant de suivre, d'analyser et de mesurer les résultats des politiques commerciales axées sur une libéralisation préférentielle du commerce, avec pour objectif de mieux comprendre la façon dont celle-ci contribue au commerce et au développement. Actuellement, la base de données APTIAD constitue un espace interactif permettant de calculer certains indicateurs qui aident à évaluer le fonctionnement et le potentiel des accords commerciaux. Néanmoins, étendre la base de données à des séries plus longues et à de nouveaux pays la rendrait encore plus utile. Il faudrait également envisager des actions de formation sur l'utilisation de ces outils;
- ii) Utiliser de tels outils pour déterminer si les accords commerciaux préférentiels actuels pourraient être consolidés afin d'éliminer les coûts excessifs du commerce, et pour définir dans quel cadre. La frustration suscitée par l'absence de résultats tangibles après plusieurs années de négociations dans le cadre du cycle de Doha continuera de pousser les responsables politiques en quête de solutions à se tourner vers les accords commerciaux préférentiels; ils ont recouru à ce mécanisme sans aucune réticence, comme l'a montré la multiplication, ces cinq dernières années, du nombre d'accords conclus dans la région. Le fait que le commerce ait continué de se développer, au sein de la région comme à l'extérieur, montre que les accords commerciaux préférentiels n'ont guère porté atteinte au système commercial mondial. Dans le même temps, ces accords ont apparemment peu contribué à l'intégration économique régionale. En réalité, le fait que ces accords n'entraînent pas de détournement des échanges tient peut-être précisément à leur incapacité à créer des échanges intrarégionaux. Des règles d'origine et autres règles commerciales multiples font obstacle au commerce régional. Si ces règles sont rendues plus cohérentes et mises au service de la facilitation du commerce, elles vont probablement profiter aux commerçants de toute la région. En outre, il est désormais très onéreux pour les pays en développement, et en particulier pour les petits, d'honorer ces accords préférentiels régionaux dont le nombre croît rapidement. L'Accord commercial de l'Asie et du Pacifique pourrait bien servir de modèle pour un processus de consolidation semblable;

- iii) Faire mieux comprendre les coûts et avantages inhérents aux accords préférentiels régionaux du type « OMC-plus » pour les pays en développement qui en sont membres, et fournir des données à ce sujet. On a constaté que certains accords commerciaux préférentiels englobent un éventail de domaines bien plus large que l'actuel programme de négociations de l'OMC, et il s'agit en particulier de domaines qui ont un impact significatif sur le développement, comme par exemple les droits de propriété intellectuelle, la réglementation intérieure et la passation des marchés publics. Dans la mesure où de nombreux pays en développement tentent également de renforcer les règles relatives au traitement spécial et différencié afin d'obtenir davantage d'autonomie à des fins de développement, adhérer à ces accords commerciaux bilatéraux de type « OMC-plus » limite une telle autonomie;
- iv) Étudier le fonctionnement des réseaux, afin de rassembler davantage de données permettant de mieux comprendre les avantages découlant de la création de réseaux et d'autres associations ayant trait à la facilitation du commerce, y compris des réseaux de responsables politiques en charge de la facilitation du commerce, notamment pour le partage de l'expérience et des bonnes pratiques. Tirer parti des bonnes pratiques des autres pays et tirer les leçons des erreurs qu'ils ont commises peut aider à élaborer de meilleures politiques. Comme ce type d'information n'est pas facile à obtenir de façon systématique et fiable, la création d'un réseau régional de comités nationaux de facilitation du commerce, telle que préconisée par plusieurs pays lors de la soixante-troisième session de la Commission, en mai 2007¹⁴, pourrait être très utile;
- v) Mettre au point de meilleurs outils analytiques servant à évaluer les effets de la libéralisation du commerce et des investissements dans des domaines comme l'agriculture ou les services, sur lesquels pourrait se fonder le développement durable en Asie et dans le Pacifique. Comme l'agriculture constitue indiscutablement le pilier de la plupart des économies de la région, il est essentiel de la préserver et de la rendre plus efficace pour réduire la pauvreté de façon durable. Néanmoins, les responsables politiques de la région n'ont pas à leur disposition immédiate de données fiables permettant de mesurer l'effet qu'a la libéralisation du commerce sur les performances du secteur agricole, ni ses répercussions sur l'économie et la pauvreté. De même, il est souvent impossible d'analyser un autre secteur important, celui des services, faute de données statistiques fiables.

¹⁴ Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, 2007, Supplément n° 19 (E/2007/39-E/ESCAP/63/35)*, par. 189.

Annexe I

Liste des documents d'information d'ARTNeT

Non-Tariff Barriers in Agricultural Trade: Issues and Implications for Least Developed Countries, Uttam Kumar Deb, n° 12, mai 2007

Agricultural Trade Protection: A Perspective from India, Biswajit Dhar, n° 11, janvier 2007

Regional Agricultural Trade Liberalization Efforts in South Asia: Retrospect and Prospects, Parakrama Samaratinga, Kamal Karunagoda et Manoj Thibbotuwawa, n° 10, décembre 2006

Role of Technological Capabilities in Enhancing FDI Flows in Developing Asia-Pacific Economies, Amitendu Palit, n° 9, novembre 2006

Agriculture Liberalization in Preferential Trading Agreements: The Case of ASEAN Free Trade Area, Gloria O. Pasadilla, n° 8, octobre 2006

Regional Trade Integration in South Asia: Rationale, Impediments and the Way Forward, Ejaz Ghani, n° 7, juillet 2006

Implementation of Trade Facilitation Measures: Needs, Costs and Other Issues for the WTO Negotiations, Florian Albuero, n° 6, novembre 2005

Formulas for Industrial Tariff Reduction and Policy Implications, Moonsung Kang (KIEP), n° 5, septembre 2005

Liberalization of Market Access in GATS Mode 4 and Its Importance for Developing Countries, Rahul Sen (ISEAS) et Ramkishan Rajan (NUS), n° 4, septembre 2005

An Overview of the Economics of Outsourcing, Ramkishan Rajan et Sadhana Srivastava, (NUS), n° 3, septembre 2005

Strengthening Trade Research Capacity for Policymaking and Negotiations, Gloria O. Pasadilla (PIDS), n° 2, août 2005

Ongoing WTO Negotiations and the Issue of Preference Erosion: Concerns of Asia-Pacific LDCs, Professeur Mustafizur Rahman (CPD), n° 1, août 2005

Annexe II

Brève description de la Base de données sur les accords préférentiels relatifs au commerce et aux investissements en Asie et dans le Pacifique (APTIAD) et de ses usages

Souhaitant fournir aux observateurs et aux diverses parties intéressées (responsables gouvernementaux, chercheurs et analystes des politiques) un outil utile pour suivre et analyser le développement des accords commerciaux dans ce contexte nouveau, la Section des politiques commerciales (Division du commerce et des investissements) de la CESAP a lancé une base de données en ligne baptisée « Base de données sur les accords préférentiels relatifs au commerce et aux investissements en Asie et dans le Pacifique » (APTIAD), consultable à l'adresse suivante : www.unescap.org/tid/aptiad.

Cette base de données en ligne donne des informations descriptives et actualisées détaillées sur la teneur des accords commerciaux régionaux/bilatéraux signés, en vigueur ou en cours de négociation concernant un ou plusieurs membres de la Commission. En juin 2007, il existait 132 accords de ce type, y compris les accords n'ayant pas été notifiés à l'OMC mais au sujet desquels des informations officielles étaient facilement disponibles, ainsi que les accords en cours de négociation ayant fait l'objet d'au moins un premier cycle officiel de négociation.

La base de données en ligne peut être consultée de deux manières. S'ils optent pour la première méthode, les utilisateurs peuvent faire une recherche sur les accords proprement dits (par titre, membre, terme clé, type et champ d'application, état d'avancement de l'accord). L'autre méthode consiste à effectuer une recherche parmi les publications portant sur les accords d'intégration régionale et les accords commerciaux. Les utilisateurs peuvent télécharger un glossaire de termes apparentés, ce qui facilite l'usage de la base de données. Celle-ci contient actuellement des statistiques relatives aux courants commerciaux enregistrés entre 1996 et 2005 entre les pays signataires de chaque accord. En outre, il est possible de télécharger divers indicateurs unifiés portant sur les résultats commerciaux de la période 2001-2005, cela pour chacun des accords de la base de données. Ces indicateurs sont les suivants: exportations, importations, dépendance commerciale, taux de couverture (exportations, importations), balance commerciale, parts commerciales. Quinze indicateurs portant sur certaines économies et certains accords commerciaux de la région peuvent être calculés de façon interactive, ce qui permet de mieux suivre le fonctionnement des accords préférentiels régionaux. Ces indicateurs sont notamment les suivants: parts sectorielles, parts de marché régionales, complémentarité commerciale, intensité commerciale, avantage comparatif révélé, ou commerce intrasectoriel. Ces indicateurs permettent de suivre rapidement et facilement l'évolution des tendances et des courants commerciaux, pour chaque économie et chaque accord commercial. Ils devraient donc en principe devenir un instrument utile pour l'analyse des politiques dans ce domaine.

Annexe III

Liste des récents travaux de recherche relatifs au commerce

“Cost and Benefits of Implementing Trade Facilitation Measures under Negotiations at WTO: an Exploratory Survey”, ARTNeT Working Paper Series, n° 3, janvier 2006

“An exploration of the need for and cost of selected trade facilitation measures in Asia-Pacific in the context of the WTO negotiations”, ARTNeT Working Paper Series, n° 14, juin 2006

An Exploration of the Need for and Cost of Selected Trade Facilitation Measures in Asia and the Pacific in the Context of the WTO Negotiations, Studies in Trade and Investment, n° 57 (ST/ESCAP/2426), 2006

Trade Facilitation in Selected Landlocked Countries in Asia, Studies in Trade and Investment, n° 58 (ST/ESCAP/2437), 2006

Linking Greater Mekong Subregion Enterprises to International Markets: The Role of Global Value Chains, International Production Networks and Enterprise Clusters, Studies in Trade and Investment, n° 59 (ST/ESCAP/2439), 2007

Enhancing the Competitiveness of SMES: Subnational Innovation Systems and Technological Capacity-Building Policies (ST/ESCAP/2435), 2007

“Health-related Services in Multilateral and Preferential Trade Arrangements in Asia and the Pacific”, ARTNeT Working Paper Series, n° 30, janvier 2007

Agricultural Trade: Planting the Seeds of Regional Liberalization in Asia, Studies in Trade and Investment, n° 60 (ST/ESCAP/2451), 2007

Future Trade Research Areas that Matter to Developing Country Policy Makers: A Regional Perspective on the Doha Development Agenda and Beyond, 2007 (à paraître)

T. Bonapace, M. Mikic, “Asia-Pacific regionalism quo vadis? Charting the territory for new integration routes”, dans *Multilateralism, Regionalism and Bilateralism in Trade and Investment*, Philippe De Lombaerde, Springer, à paraître en 2007

Asia-Pacific Trade and Investment Review, vol. 2, n° 1, mai 2006 (ST/ESCAP/2414)

Asia-Pacific Trade and Investment Review, vol. 2, n° 2, décembre 2006 (ST/ESCAP/2436)

Asia-Pacific Trade and Investment Review, vol. 3, n° 1, juin 2007 (ST/ESCAP/2456)

T. Bonapace, M. Mikic, “A less ambitious WTO Ministerial still delivers plenty: The primacy of multilateralism”, *ESCAP Socio-Economic Policy Brief*, n° 3, décembre 2005

T. Bonapace, M. Mikic, “Outcome of Sixth WTO Ministerial Conference: No surprises”, *ESCAP Socio-Economic Policy Brief*, n° 4, janvier 2006

M. Mikic, Y. Qiu, « Achieving the MDGs in Asia and the Pacific: Where do we stand on trade targets? », *ESCAP Socio-Economic Policy Brief*, n° 9, mai 2007