



Assemblée générale

Distr. générale
27 juillet 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 53 a) de l'ordre du jour provisoire*

Questions de politique macroéconomique

Commerce international et développement

Rapport du Secrétaire général

Résumé

La crise financière et économique mondiale actuelle a éclaté après deux décennies d'une mondialisation qui a renforcé l'interdépendance entre les nations. Survenant après une série de crises du développement qui ont touché les systèmes financiers, la sécurité alimentaire et énergétique, les produits de base, la santé, l'eau et le climat, cette crise menace d'annuler les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Elle a frappé de plein fouet le commerce international, dont la progression dynamique avait soutenu une croissance rapide dans de nombreuses régions du monde. Il y a lieu de repenser attentivement les modèles de développement et la stratégie de la croissance induite par les exportations, qui ont actuellement cours. La réponse aux défis mondiaux de l'heure exige une coopération internationale inscrite dans un cadre cohérent de gouvernance mondiale. Le système commercial international peut contribuer, pour beaucoup, à redynamiser le rôle que joue le commerce en tant que moteur de la croissance et du développement, notamment en donnant pleinement suite au programme de développement du cycle de Doha. L'Organisation des Nations Unies a un rôle central à jouer, qui consiste à catalyser, face à la crise et à la conjoncture en général, une réponse mondiale cohérente qui associe l'ensemble des pays et favorise le développement.

* A/64/150.



I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 63/203, par laquelle l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général, agissant en collaboration avec le secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, de lui présenter, à sa soixante-quatrième session, un rapport sur le commerce international et le développement.

II. Crises mondiales du développement et gouvernance mondiale

2. Une crise économique et financière d'une portée et d'une ampleur inconnues depuis la Grande dépression des années 30 a transformé le paysage économique mondial. La crise a éclaté à la suite de l'effondrement du marché des prêts immobiliers survenu aux États-Unis en 2007. La déroute et les tentatives de sauvetage des grandes institutions financières aux États-Unis et en Europe, qui se sont succédé depuis septembre 2008, ont, d'une manière générale, sapé la confiance vis-à-vis des marchés, ce qui a provoqué une grave pénurie des crédits et des liquidités, les investisseurs s'étant empressés de limiter leurs risques et de liquider leurs portefeuilles. Tributaires d'emprunts extérieurs, de nombreux pays en développement ont souffert d'une fuite des capitaux et ont parfois dû obtenir du Fonds monétaire international (FMI) un soutien à la balance des paiements. La consommation des ménages et l'investissement des entreprises ont rapidement baissé à mesure que l'incertitude s'installait partout dans le monde. Le resserrement rapide de la demande mondiale a entraîné une contraction soudaine, forte et synchronisée du commerce international, ce qui a donné à la crise un caractère mondial¹.

3. Le ralentissement économique qui en a résulté a compromis les perspectives d'emploi, de croissance et de bien-être économique et social. Alors que la crise a éclaté dans une économie développée, ses effets ont pris une dimension mondiale et ont été ressentis par les pays en développement, notamment les pays les moins avancés (PMA) et les économies faibles et vulnérables. La crise a aggravé des problèmes de développement dont pâtissaient déjà les besoins humains de base et qui avaient sapé les systèmes financiers, provoquant la pauvreté, l'insécurité alimentaire et énergétique et l'instabilité des prix des produits de base et compromettant l'accès aux services essentiels et aux infrastructures, ainsi que la santé et la préservation de l'environnement. L'apparition récente de la pandémie de grippe A (H1N1) pourrait compromettre davantage les perspectives de relèvement.

4. La crise devrait défaire des progrès accomplis non sans mal dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et des objectifs de réduction de la pauvreté fixés pour 2015. Selon la Banque mondiale, plus de 40 % des pays en développement sont particulièrement exposés aux incidences de la crise sur la pauvreté et, en 2009, entre 55 et 90 millions de personnes supplémentaires vivront en dessous du seuil de pauvreté, par rapport aux prévisions antérieures. Le

¹ Voir *La crise économique mondiale : défaillances systémiques et mesures correctives multilatérales* (UNCTAD/GDS/2009/1) et « Global economic crisis: implications for trade and development » (TD/B/C.I/CRP.1).

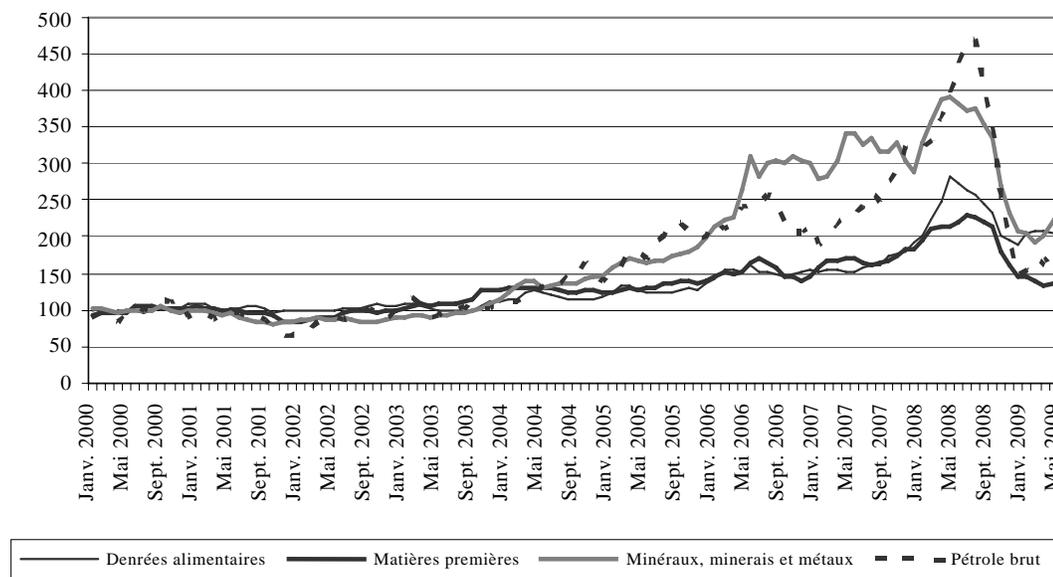
Département des affaires économiques et sociales de l'ONU estime que de 105 à 145 millions de personnes supplémentaires resteront pauvres ou le deviendront, par rapport à ce qui aurait été le cas si la croissance d'avant la crise s'était poursuivie. L'essentiel de ce recul se ressentira en Asie de l'Est et du Sud, où de 95 à 132 millions de personnes sont susceptibles d'être touchées, dont la moitié environ en Inde. La crise pourrait maintenir en situation de pauvreté entre 5 et 7 millions de personnes de plus en Afrique et 4 millions en Amérique latine et dans les Caraïbes.

5. La progression de la pauvreté et la diminution des recettes publiques pourraient entraîner aussi une réduction des dépenses publiques et privées dans le domaine des services sociaux, affectant les autres objectifs du Millénaire pour le développement. Les effets préjudiciables de cette situation seraient notamment les suivants : de 200 000 à 400 000 décès supplémentaires par an parmi les nourrissons entre 2009 et 2015; une augmentation du nombre de personnes souffrant de faim chronique, qui passeraient de 960 millions en 2008 à plus d'un milliard en 2009; des perspectives réduites en ce qui concerne la parité femmes-hommes dans l'enseignement supérieur et d'autres objectifs relatifs à l'autonomisation des femmes; de graves répercussions pour la santé et l'éducation; et des contraintes financières accrues en ce qui concerne la réalisation des infrastructures, y compris celles qui doivent permettre d'atténuer les effets du changement climatique.

6. La persistance de la crise alimentaire mondiale a mis en lumière les risques très réels de faim chronique et de malnutrition et les conséquences préjudiciables qui en découlent sur le plan de la santé. Si les prix des produits agricoles ont baissé par rapport aux niveaux records qu'ils avaient atteint à la mi-2008, ils sont restés supérieurs aux niveaux moyens d'avant 2007 (voir fig. I). En raison de facteurs tels que les changements démographiques, le déséquilibre entre l'offre et la demande, les conditions climatiques, la production de biocarburants et la hausse des prix du pétrole, les prix réels moyens de la plupart des produits alimentaires devraient être considérablement plus élevés au cours des 10 prochaines années que durant la dernière décennie². Les prix réels du riz et du blé augmenteront de 10 % à 20 %. La hausse des prix des denrées alimentaires, s'ajoutant à la baisse des revenus des ménages, pourrait avoir de graves conséquences en ce qui concerne l'accès à l'alimentation pour les pauvres. Il importe de réinvestir dans l'agriculture pour accroître les capacités productives et améliorer l'accès à l'alimentation. Le Sommet du G-8 est convenu d'allouer une enveloppe de 20 milliards de dollars au développement de l'agriculture durable pour renforcer la sécurité alimentaire, abandonnant ainsi l'aide alimentaire, qui a une influence préjudiciable sur l'offre.

² « Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2008-2017 », OCDE/FAO, Paris, 2008.

Figure I
Indice des cours des produits de base
 (2000 = 100)



Source : CNUCED

7. Les fluctuations récentes des prix de l'énergie ont exercé une grande influence sur la santé macroéconomique de tous les pays. Le prix du pétrole est passé de moins de 40 dollars le baril en janvier 2005 au niveau record de 147 dollars le baril en juillet 2008, avant de chuter, en décembre 2008, à son plus bas niveau depuis cinq ans – soit 33 dollars le baril; il se négocie actuellement à 65-70 dollars le baril. La chute des prix du pétrole a constitué un facteur de stabilisation pour les importateurs nets d'énergie, qui ont souffert du renchérissement des importations et de l'inflation. Les exportateurs de pétrole ont dû faire face à une détérioration des termes de l'échange et à des pertes de recettes d'exportation. Alors que certains exportateurs ont abordé la crise avec une situation budgétaire favorable due aux recettes exceptionnelles réalisées durant la flambée des cours, d'autres, qui sont fortement tributaires des exportations de pétrole, ont souffert d'une baisse de leurs recettes, d'une détérioration de l'équilibre extérieur et de la réduction des dépenses publiques. Les prix de l'énergie devraient rester élevés, notamment compte tenu de la progression de la demande dans les économies émergentes. Le principal défi consiste à assurer un accès universel à des sources d'énergie suffisantes et fiables³.

8. Le réchauffement climatique présente un défi considérable à l'humanité. À court terme, les mesures visant à atténuer les effets du changement climatique et, partant, à « décarboniser » l'économie et à réduire les émissions de gaz à effet de serre pourraient limiter les capacités de production et de commerce des pays⁴. Du fait de l'intensité relativement élevée de leurs émissions, les pays en développement

³ Voir le « Rapport de la Commission du commerce et du développement sur les travaux de sa première session » (TD/B/C.I/5).

⁴ CNUCED, Revue du commerce et de l'environnement (2009) (à paraître).

devraient faire face à des coûts importants liés à l'adaptation technologique qu'exige une utilisation plus efficace de l'énergie, des matériaux et des ressources, ainsi qu'aux investissements dans une agriculture durable et une énergie renouvelable et durable. Les pays qui appliquent des systèmes de plafonnement et échange pour les émissions de gaz à effet de serre pourraient imposer, aux frontières, des taxes carbone sur les importations provenant de pays qui n'ont pas pris l'engagement de compenser les différentiels de compétitivité, ce qui exige une harmonisation des normes des systèmes de gouvernance de l'environnement et du commerce. En l'absence d'une coopération mondiale, les industries à forte intensité d'émissions peuvent se réinstaller dans des pays qui ne disposent pas d'une réglementation environnementale très contraignante.

9. L'ampleur et la gravité sans précédent de la crise économique actuelle, couplées à la persistance des crises qui se répètent à l'échelle mondiale et à la corrélation entre ces phénomènes, mettent en relief l'important défi auquel la communauté internationale doit faire face en matière de gouvernance mondiale. L'expansion rapide des crises à travers le monde, ainsi que la progression de la pauvreté et des inégalités de revenus entre pays et à l'échelon national ont conduit à s'interroger sur le rythme et la physionomie de la mondialisation. Face au caractère disparate des systèmes de gouvernance qui régissent le développement, le commerce, les finances, les politiques monétaires, la technologie, le travail et l'environnement, apparaît la nécessité de concevoir un nouveau modèle cohérent, qui favorise une croissance et un développement sans exclusion, orientés par les objectifs de développement convenus sur le plan international, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement. L'Organisation des Nations Unies est invitée à jouer un rôle central dans la mise en place de ce modèle.

III. Crise financière et économique mondiale

10. Les causes et les conséquences de la crise sont complexes et multiples. Les déséquilibres macroéconomiques qui se sont accumulés pendant des années de forte demande de consommation dans les pays développés, dont les comptes courants enregistraient un déficit important, financé essentiellement par les excédents des pays d'Asie de l'Est et des pays exportateurs de pétrole, ont contribué pour beaucoup au déclenchement de la crise. S'ajoutant à la déréglementation généralisée des marchés financiers et aux excédents de liquidités favorisés par la faiblesse des taux d'intérêt réels, ces déséquilibres ont favorisé des prises de risques excessives avec effet de levier, l'objectif étant de réaliser de forts profits sans rapport avec l'économie réelle. Le grand déséquilibre entre épargne et investissement s'explique par le volume excessivement élevé de la consommation des ménages soutenue par les emprunts. La crise a mis en lumière les insuffisances de la réglementation et de la supervision des marchés.

Encadré 1

Aspects réglementaires et institutionnels des services financiers^a

La crise a mis en lumière l'extrême importance que revêtent les cadres réglementaires et institutionnels dans les services d'infrastructure. L'essor des marchés financiers qui a précédé la crise n'était pas accompagné par une réglementation suffisante des marchés, aux échelons national et mondial. Dans le nouvel environnement déréglementé, les insuffisances de la réglementation sont devenues manifestes en ce qui concerne le contrôle de la sûreté portant sur des produits financiers complexes et à haut risque, la protection des consommateurs, la gestion des risques et de l'endettement, la réglementation des institutions financières non traditionnelles, les agences de notation financière, l'évaluation du risque systémique, la réglementation relative à l'adéquation du capital, le risque moral et la structure d'incitation des régimes de rémunération. La prévention de nouvelles crises exige l'adoption, à l'échelon national, de cadres réglementaires et institutionnels viables, adaptés aux conditions et aux capacités des pays, et la mise en œuvre d'une coopération internationale en matière de réglementation.

^a Rapport de la Réunion d'experts pluriannuelle sur les services, le développement et le commerce : aspects réglementaires et institutionnels sur sa première session (TD/B/C.I/MEM.3/3 et Corr. 1. Voir aussi la note d'information sur la réunion TD/B/C.I/MEM.3/2).

11. Au cours du dernier trimestre de 2008, la crise ayant touché les économies réelles, la production a enregistré une croissance négative sans précédent de -7,5 % dans les pays développés et de -4 % dans les économies émergentes. Les prévisions faisant état, pour 2009, d'une contraction de 2,6 %, contre une croissance positive de 2,1 % en 2008, le monde doit faire face à la pire récession connue depuis plus de 60 ans⁵. Le recul prévu de la production par habitant, en 2009, dans des pays qui représentent les trois quarts de l'économie mondiale confère à la récession un caractère véritablement mondial.

12. Dans les pays en développement, la croissance devrait subir un fort ralentissement, son taux passant de 5,4 % en 2008 à seulement 1,4 % en 2009. Alors que des pays émergents et de grands pays en développement, qui ont accès au marché mondial des capitaux, se sont ressentis de la contraction du crédit, d'autres ont essentiellement subi les aléas de l'économie réelle, notamment la baisse de la demande mondiale d'importations et la chute concomitante des prix des produits de base, ainsi que le ralentissement des entrées de capitaux que constituent les investissements directs étrangers et les envois de fonds. Pour 2009, à l'échelon régional, la croissance du produit intérieur brut (PIB) devrait tomber de 5,4 à 1,4 % en Afrique, de 4,7 à -0,1 % en Afrique subsaharienne, de 4 à -1,9 % en Amérique latine et dans les Caraïbes (de 3,9 à 0,7 % dans les Caraïbes), de 6,2 à 3,2 % en Asie

⁵ Organisation des Nations Unies, *Situation et perspectives de l'économie mondiale, 2009* (actualisées à la mi-2009).

de l'Est et du Sud et de 4,5 à 0,7 % en Asie occidentale. Dans les économies en transition, la croissance pourrait passer de 5,3 à -5,1 %, tandis que, dans les pays les moins avancés, le PIB pourrait chuter de 6,1 à 2,7 %.

13. La réduction de l'accès au crédit et la baisse du niveau des exportations, notamment des produits manufacturés, ont eu un impact défavorable sur les pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est, dont les économies sont orientées vers l'exportation. Les grands pays d'Asie se sont moins ressentis de la crise, en partie du fait de la diversification et de l'importance de leurs marchés intérieurs, qui ont atteint un certain niveau de découplage. La chute des prix des produits de base a porté préjudice aux exportateurs de ces produits. L'Afrique subsaharienne a été durement touchée par le recul de la demande et la baisse des prix des produits de base, ainsi que par la diminution des transferts de fonds, des recettes touristiques et des investissements directs étrangers. Les pays à économie en transition ont gravement souffert des sorties de capitaux et de la chute des prix de l'énergie et des minéraux. Les petites économies structurellement faibles et vulnérables qui, généralement, présentent un ratio exportations/PIB élevé et sont tributaires de quelques produits d'exportation, des recettes touristiques et des envois de fonds ont été éprouvées par la baisse du volume des échanges, des prix des denrées alimentaires, des recettes touristiques et des transferts de fonds.

14. D'après les prévisions, le taux mondial du chômage devrait passer de 5,9 % en 2008 à 6,5-7,4 % en 2009. Le nombre de chômeurs devrait augmenter de 59 millions de personnes par rapport à la période d'avant la crise et passer ainsi de 180 millions à 210-239 millions de personnes. Cette augmentation devrait se traduire par 11 à 17 millions de nouveaux chômeurs pour les pays développés et 19 à 42 millions de chômeurs supplémentaires pour les pays en développement⁶. Déjà en mai et juin 2009, le chômage avait atteint un taux de 9,5 % aux États-Unis et de 9,2 % au sein de l'Union européenne. Dans les pays en développement, les suppressions d'emplois ont davantage touché les activités orientées vers l'exportation, particulièrement l'industrie manufacturière et les produits de base, ainsi que le tourisme et la construction, stoppant la progression de l'exode rural et le développement du secteur informel. La lenteur de l'adaptation du marché du travail laisse supposer que les conséquences sociales du chômage n'ont pas encore fait sentir tout leur poids et qu'elles perdureront même après la reprise de la production.

Réaction des pouvoirs publics

15. Les États ont pris des mesures qui devraient permettre d'atténuer les effets de la crise et, ainsi, de restaurer la confiance vis-à-vis du secteur financier et de favoriser la relance budgétaire par le biais de politiques budgétaires et monétaires expansionnistes anticycliques, censées stimuler la demande globale. À l'échéance de juin 2009, les incitations budgétaires mises en œuvre à l'échelle mondiale pourraient atteindre 1 600 milliards de dollars, dont 1 300 milliards (3,6 % de leur PIB) promis par les pays développés et 360 milliards (2,8 % de leur PIB) promis par les pays en développement. Ces programmes comprennent des mesures particulièrement importantes annoncées par la Chine, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique et le Mexique. La viabilité de ces mesures présente un défi dans la mesure où les taux d'intérêt sont proches de zéro et où les déficits budgétaires doivent être consolidés.

⁶ Organisation internationale du Travail, Tendances mondiales de l'emploi, 2009.

Les pays en développement ont éprouvé des difficultés à mettre en œuvre des politiques anticycliques en raison de leurs difficultés budgétaires.

16. Les interventions expansionnistes à grande échelle sur les marchés se démarquent nettement des politiques déflationnistes procycliques préconisées autrefois par les institutions financières internationales et les pays développés durant les crises. Il est désormais largement admis que les marchés ne peuvent pas s'autoréguler : le dysfonctionnement systémique des marchés financiers a remis en question les doctrines économiques néolibérales prédominantes fondées sur le principe de marchés autorégulés et ont mis en lumière la nécessité urgente de redéfinir le rôle des États dans les domaines réglementaire et institutionnel. Les pays développés se sont départis des modèles de gouvernance économique fondés sur les principes de l'économie de marché pour envisager un rôle plus important pour l'État en matière de gestion économique. Les États interviennent de plus en plus en qualité de promoteurs et de moteurs d'un développement durable et ouvert à tous, en adoptant des mesures budgétaires volontaristes et en améliorant la réglementation, les institutions et les incitations afin de renforcer les capacités de production, la diversification économique et les dispositifs de protection sociale.

17. On a estimé que les mesures de relance prises au plan international jouaient un rôle important dans le soutien à la demande mondiale, alors que la crainte de l'évasion fiscale et les situations financières asymétriques empêchaient certains pays d'accroître sensiblement leurs dépenses. Il est intéressant de relever qu'en avril 2009 le Sommet du Groupe des Vingt (G-20) est convenu des mesures suivantes : augmenter les ressources du FMI par un apport immédiat de 250 milliards de dollars et porter ainsi la capacité du Fonds à 750 milliards de dollars; assurer la disponibilité d'au moins 250 milliards de dollars au cours des deux années à venir pour appuyer le financement des échanges commerciaux; s'abstenir de recourir à des politiques protectionnistes et appuyer les conclusions du Cycle de Doha.

Encadré 2

Engagement du G-20 à éviter le protectionnisme

Lors du Sommet qui s'est tenu à Londres le 2 avril 2009, les membres du G-20 ont réaffirmé et prorogé jusqu'à la fin de 2010 leur engagement à s'abstenir de créer de nouvelles barrières au commerce et à l'investissement, d'imposer de nouvelles restrictions à l'exportation et de mettre en place des mesures allant à l'encontre de ce que préconise l'Organisation mondiale du commerce, dans le but de stimuler les exportations. Ils sont également convenus de réduire au maximum les répercussions défavorables que les mesures nationales pourraient avoir sur le commerce et l'investissement, y compris celles visant à appuyer les secteurs financiers, et à s'abstenir de pratiquer un protectionnisme financier qui pourrait faire obstacle aux mouvements de capitaux, particulièrement vers les pays en développement.

18. Le consensus qui va croissant quant à la nécessité d'une réaction internationale plus concertée a conduit l'ONU à organiser la Conférence des Nations Unies sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement, qui s'est tenue du 24 au 26 juin 2009 au Siège de l'Organisation. La Conférence est

convenue d'une série de mesures qui visent à faire face à la crise actuelle et à éviter de nouvelles crises⁷. L'Assemblée générale assurera le suivi d'un certain nombre de questions par l'intermédiaire d'un groupe de travail à composition non limitée.

Perspectives de relèvement

19. Alors qu'apparaissent des signes de stabilisation, le calendrier de mise en œuvre de la stratégie de sortie des mesures extraordinaires devient une préoccupation importante. Pour restaurer la confiance, une réforme des règlements financiers et du cadre de supervision a été engagée à l'échelon des pays. Le calendrier et la rapidité du relèvement revêtent une importance cruciale. Selon diverses projections, l'économie mondiale pourrait retrouver, en 2010, une croissance positive se situant entre 1,6 % et 2 %. Le relèvement « en forme de V » tant attendu est tributaire de l'efficacité des mesures prises et d'autres facteurs. Les risques de dégradation de la situation liées à une longue récession en L sont notamment les suivants : une insuffisance persistante de la demande liée à l'aversion aux taux de chômage élevés et aux risques; l'inefficacité des politiques budgétaires et monétaires; l'effritement de la confiance en la viabilité de la dette; les attentes déflationnistes; et le manque de confiance persistant vis-à-vis des systèmes financiers. L'expérience a montré qu'un échec de la stratégie de sortie pourrait prolonger la récession et aggraver la pauvreté si des dispositifs de protection sociale ne sont pas mis en place.

IV. Incidences sur le commerce international

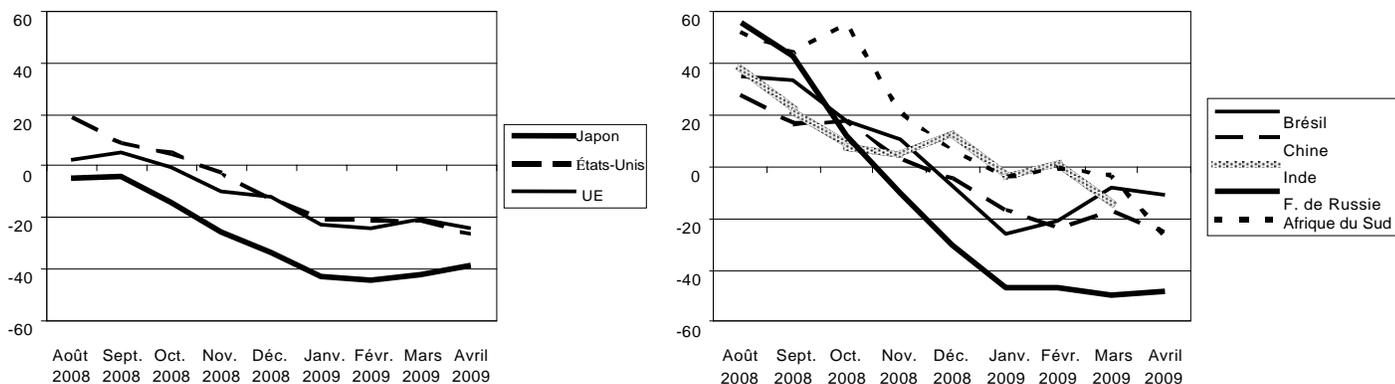
Commerce des marchandises

20. La crise actuelle se caractérise par la contraction importante et généralisée du commerce international. La chute rapide de la demande d'importations enregistrée depuis octobre 2008 a provoqué une baisse correspondante des exportations dans le monde. Par rapport à la même période de l'année précédente, la valeur totale des exportations de marchandises des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a diminué de 13 % au cours du dernier trimestre de 2008 et de 30 % durant le premier trimestre de 2009, la baisse ayant été de 43 % pour le Japon et de 22 % pour l'Allemagne, grands exportateurs de produits manufacturés⁸. La moitié de leurs exportations étant destinées à ces marchés, les pays en développement ont été touchés par la contraction de la demande d'importations. Le commerce Sud-Sud en expansion, qui représente 46 % des exportations totales de marchandises des pays en développement, a considérablement souffert du recul de la demande d'importations sur les marchés des grands pays en développement, dont la Chine, où la baisse a atteint 30 %.

⁷ Voir, en annexe, la résolution 63/303 de l'Assemblée générale.

⁸ Extraits de statistiques de l'OCDE.

Figure II
Évolution mensuelle, d'une année sur l'autre, de la valeur des exportations de marchandises de certaines économies

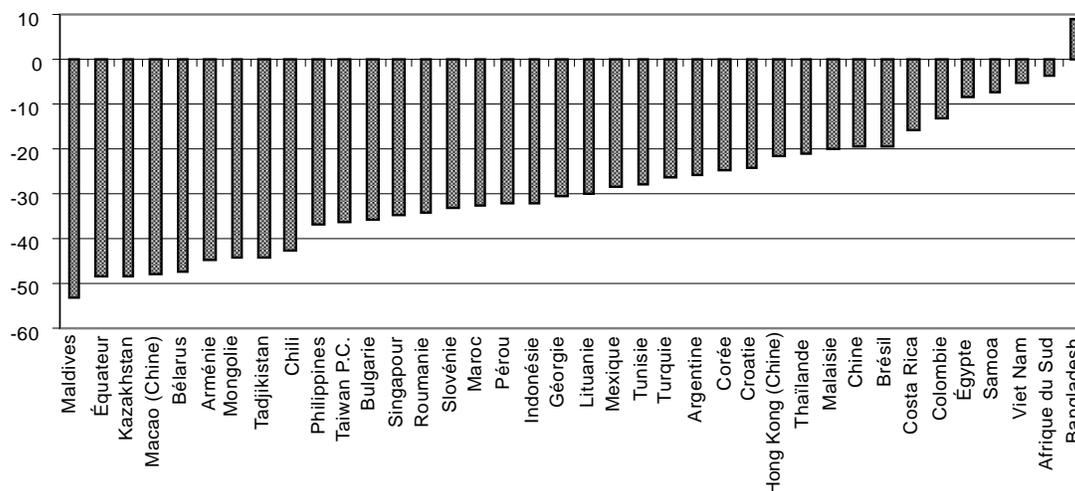


Source : OCDE.

Note : Les données d'avril 2009 ne sont pas disponibles pour l'Inde.

21. L'importance de l'incidence du commerce sur les pays en développement est devenue manifeste au cours du premier trimestre de 2009. Le Brésil et la Chine ont enregistré une baisse de 19 % de leurs exportations, tandis que le recul était moins prononcé pour l'Afrique du Sud et l'Inde. La Fédération de Russie a enregistré une importante baisse de 48 %, liée à la chute des prix de l'énergie. S'appuyant sur des données publiées sur un échantillonnage de 38 pays en développement ou en transition, la CNUCED a estimé que les exportations de marchandises de ces pays, d'une année sur l'autre, ont baissé de près de 30 % en moyenne durant le premier trimestre de 2009. Les exportations ont reculé de plus de 40 % dans plusieurs pays, dont les Maldives, l'Équateur, le Kazakhstan, la Région administrative spéciale de Macao, le Bélarus, l'Arménie, la Mongolie, le Tadjikistan et le Chili.

Figure III
Évolution trimestrielle, d'une année sur l'autre, de la valeur des exportations de marchandises de certaines économies (premier trimestre, 2009)



Source : CNUCED, sur la base de sources nationales.

22. Il ressort des données ventilées par secteur sur les importations des États-Unis – marché qui absorbe 21 % des exportations des pays en développement – que les importations de produits manufacturés en provenance des pays en développement ont baissé de 19 % durant le premier trimestre de 2009, par rapport à la même période de l'année précédente. Les produits chimiques, les matériaux industriels, les machines et le matériel de transport ont reculé plus fortement que les produits de l'industrie légère, notamment l'habillement et les chaussures. Les importations de produits agricoles sont demeurées relativement stables, leur valeur à l'importation ne diminuant que de 3 %. Le recul le plus important, soit 49 %, a été enregistré par le combustible minéral. En illustration de la concentration des produits d'exportation sur le marché, les importations en provenance d'Afrique ont diminué de 50 % et celles provenant des pays les moins avancés de 28 %. L'importation, aux États-Unis, de marchandises en provenance des pays en développement, soit 18 % des exportations de ces pays, a également diminué durant le premier trimestre de 2009, particulièrement en ce qui concerne le Botswana (81 %), le Maroc, le Brésil et l'Argentine (19 à 26 %).

23. Dans sa phase initiale, la crise s'est particulièrement caractérisée par une chute brutale de la demande de transport, de capitaux et de produits manufacturés durables. Aux États-Unis, la contraction des importations enregistrée depuis octobre 2008 a commencé par ces secteurs. La demande de ces produits est cyclique, la précarité de la situation financière des entreprises et le resserrement du crédit à la consommation ayant conduit les entreprises et les investisseurs à différer les achats. La demande de ces produits a également chuté, les producteurs et les grossistes s'étant efforcés de réajuster les niveaux de stocks qui étaient en hausse. La fragmentation internationale des chaînes de production a contribué à une contagion rapide de la contraction des exportations entre les pays. À mesure que la demande de produits manufacturés chute, les répercussions se succèdent rapidement à travers la chaîne d'approvisionnement, faisant notamment obstacle au commerce transfrontières des pièces et des composants utilisées pour la fabrication des

produits. La forte baisse de la valeur nominale des exportations de certains pays a été provoquée par une chute des prix des produits de base, particulièrement le combustible minéral et les biens industriels.

24. Le resserrement du financement du commerce, qui couvre les deux tiers des exportations de produits des pays en développement, a directement touché les échanges commerciaux. Le financement du commerce est devenu et demeure plus rare et plus coûteux, les banques qui l'assurent devant faire face à des problèmes de liquidités et s'efforçant de limiter les risques, compte des préoccupations que suscitent l'instabilité des prix des produits de base, le potentiel d'emprunt des clients, le risque de non-paiement et la solvabilité. La pénurie et le coût élevé du financement du commerce continuent d'avoir des incidences défavorables sur les perspectives d'exportations, particulièrement pour les petites et moyennes entreprises, qui sont tributaires du crédit commercial, y compris celles qui font partie de filières de production mondiales. On estime que le déficit pourrait atteindre de 100 à 300 milliards de dollars à l'automne 2009. La disponibilité du financement du commerce reste liée à une amélioration de la situation économique.

Commerce des services

25. Les exportations de services commerciaux, telles que relevées dans les statistiques de la balance des paiements, ont enregistré un fléchissement moindre que celui des exportations de marchandises. La résistance des services d'exportations tient peut-être au fait que certains modes de prestation, notamment ceux faisant appel à des mouvements de personnes physiques ou à une présence commerciale, ne sont pas intégralement restitués dans les statistiques de la balance des paiements. Les exportations de services commerciaux des pays développés ont chuté de 12 % durant le dernier trimestre de 2008 par rapport à la même période de l'année précédente. Alors que, durant le premier trimestre de 2009, le recul était important au Japon (13 %), dans la zone euro et aux États-Unis il était seulement de 3 % à 6 % respectivement. Pour les pays en développement et les économies en transition, si certains ont enregistré, durant le dernier trimestre de 2008, une chute importante de leurs exportations – par exemple, 22 % pour l'Afrique du Sud –, pour d'autres, à savoir le Brésil, la Fédération de Russie, l'Inde et l'Indonésie, la baisse était limitée (6 à 9 %). Les modifications de recettes affectent moins certains services dans la mesure où, à la différence des biens, les services ne posent pas de problèmes de stocks et la réduction de la demande de services n'est pas brutale puisque les contrats prennent fin graduellement. Certains services (énergie, santé, éducation, télécommunications et un certain nombre de services aux entreprises et de services spécialisés) sont jugés indispensables, ce qui réduit l'élasticité de la demande.

26. La demande s'est davantage amenuisée dans les services à forte élasticité-revenu, tels que le tourisme et les voyages, les services financiers, la construction, le commerce de détail et les services liés au commerce des marchandises, y compris le transport. Certains de ces services représentent une part importante des exportations des pays en développement (30 % pour les voyages et 27 % pour le transport) et leur incidence s'est révélée considérable pour ces pays.

Encadré 3

Incidences enregistrées dans certains secteurs de services

Services financiers : les exportations des États-Unis ont enregistré une baisse de 17 % au cours du dernier trimestre de 2008. En Irlande, par rapport à la même période de l'année précédente, les exportations ont reculé de 50 % durant le premier trimestre de 2009. Des baisses importantes ont été signalées au cours du dernier trimestre de 2008 pour l'Afrique du Sud (18 %), l'Argentine (34 %), le Chili (31 %) et la République de Corée (24 %).

Services de transports : entre la mi-2008 et février 2009, la capacité de transport de conteneurs a diminué dans les pays suivants : Barbade (33 %), Chili (22 %), Angola (13 %), République-Unie de Tanzanie (8 %), Chine (5 %) et Inde (2 %). En janvier 2009, le trafic portuaire a enregistré une baisse à Singapour (19 %), dans la Région administrative spéciale de Hong Kong (23 %), à Long Beach (États-Unis) (14 %) et au Havre (France) (25 %). Le « Baltic Dry Index » (indice des prix du transport maritime de vrac sec) a chuté de 94 % entre mai et décembre 2008. En juin 2009, il était revenu à 63 % seulement de son niveau le plus élevé de 2008. L'Association du transport aérien international (IATA) signale que le trafic de fret aérien a baissé de 20 % en décembre 2008 par rapport à la même période de l'année précédente, tendance qui s'est confirmée durant le premier trimestre de 2009 avec une baisse de 20 % du volume du fret aérien et de 8 % du nombre de passagers.

Tourisme : le nombre de touristes étrangers a diminué de 8 % entre janvier et février 2009. Le ralentissement de l'activité touristique observé dans les pays développés s'est étendu aux pays en développement. D'après les projections, le tourisme mondial devrait reculer de 3 %, tandis que l'industrie touristique devrait perdre 5 millions d'emplois en 2009. Nombre de PMA et de petits pays devraient s'attendre à une diminution des arrivées de touristes. Au cours du premier trimestre de 2009, les arrivées de touristes ont diminué de 14 % à Antigua-et-Barbuda, de 11 % aux Maldives et de 14 % aux Seychelles.

Poursuite du ralentissement et de la contraction du commerce en 2009

27. Les données annuelles pour 2008 font apparaître un ralentissement notable de la croissance des exportations. En termes de volume, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) estime que les exportations de marchandises ont seulement augmenté de 2 % en 2008, soit nettement moins qu'en 2007, où elles avaient progressé de 6 %. On estime que la croissance des exportations de marchandises a connu un ralentissement entre 2007 et 2008, passant ainsi de 4,5 à 3 % pour l'Afrique, de 11,5 à 4,5 % pour l'Asie, y compris la Chine (19,5 à 8,5 %), l'Inde (13 à 7 %) et quatre pays nouvellement industrialisés (9 à 3,5 %), et de 3 à 1,5 % pour l'Amérique latine⁹. Les projections font état d'une contraction des exportations mondiales de marchandises de 10 %, en termes absolus, pour 2009, le niveau prévu

⁹ Rapport du Directeur général à l'Organe d'examen des politiques commerciales sur la crise financière et économique et sur les faits nouveaux relatifs au commerce (JOB(09)/62).

de la baisse étant de 7 % pour les pays en développement et de 14 % pour les pays développés. Selon une estimation prudente de la CNUCED, les exportations de marchandises devraient diminuer de 8 % dans les pays développés, de 7 à 9 % dans les pays en développement et de 9 à 16 % dans les pays les moins avancés.

Incidences pour les pays en développement

28. La baisse des recettes d'exportation et des apports de capitaux et la hausse des primes de remboursement des emprunts compliqueront la situation déjà difficile de la balance des paiements de nombreux pays. Pour 2009, on estime à un montant se situant entre 350 et 650 milliards de dollars les besoins de financement non couverts des pays en développement. Selon des estimations préliminaires de la CNUCED, les flux d'investissement étranger direct dans le monde ont chuté de 54 % durant le premier trimestre de 2009 et alors qu'ils avaient atteint 549 milliards de dollars pour les pays en développement en 2008, ils devraient baisser, pour ces pays, de 25 % en 2009¹⁰. D'après la Banque mondiale, le montant global des envois de fonds aux pays en développement baissera de 7,3 % en 2009, par rapport à l'estimation de 328 milliards concernant 2008. Il ressort d'une analyse de la CNUCED que le budget de l'aide publique des pays donateurs a diminué de 30 % au cours des cinq années qui ont suivi la crise bancaire. La dette atteignant déjà à peu près 40 % du PIB de nombreux pays et 100 à 150 % de la dette de plus de la moitié des pays les moins avancés, la possibilité d'une autre crise de la dette n'est pas à exclure.

29. Le fait que le resserrement du commerce international ait fortement touché les pays dont les stratégies d'une croissance alimentée par les exportations avaient le mieux réussi dans le passé exige une réévaluation attentive de ces stratégies. La contribution accrue des exportations à la formation du PIB dans les pays en développement, qui est passée de 26 % en 1990 à plus de 43 % en 2007, témoigne du regain d'ouverture et d'interdépendance des économies. Le corollaire d'une plus grande interdépendance est que les chocs défavorables atteignent plus facilement les économies nationales. Les secteurs de l'exportation ont joué un rôle important dans le développement moyennant l'augmentation de la productivité et des revenus, la création d'emplois et la diffusion de la technologie. En raison de la faible capacité de ces secteurs à absorber les chocs par le biais des relances budgétaires et des filets de sécurité, les incidences de la crise ont été particulièrement notables pour les pays en développement.

30. La contraction généralisée de la demande dans le monde ne permet guère aux pays d'utiliser le commerce pour donner un coup de fouet à la reprise. Face à la faiblesse de la demande d'importations et au ralentissement de la croissance attendu après la crise, la création d'une demande intérieure et l'élaboration de stratégies fondées sur la demande peuvent apporter un complément aux stratégies orientées vers l'extérieur. La relance de la demande intérieure peut aider à soutenir la production et l'emploi à l'échelon national, particulièrement dans les pays qui disposent d'une classe moyenne dynamique. Les petits pays en développement et à faible revenu ont cependant besoin de mesures spéciales, telles que la création de grands marchés régionaux, dans la mesure où les petits marchés et la faiblesse des revenus continuent de faire obstacle à la création d'une demande intérieure viable.

¹⁰ CNUCED, *World Investment Report 2009* (à paraître).

31. Il convient de souligner que le commerce international et la demande mondiale restent indispensables à une croissance forte et soutenue. Le défi à relever consiste à faire en sorte que les économies des pays en développement résistent mieux aux chocs extérieurs. Améliorer la productivité et la compétitivité et diversifier les bases du commerce et de la production en vue de proposer des produits et des services nouveaux et attrayants, en s'engageant dans de nouveaux domaines où l'on détient un avantage comparatif et en lançant des activités modernes commercialisables, y compris grâce à des initiatives intéressant le domaine de l'industrie ou à diverses orientations appuyées par des États catalyseurs et promoteurs du développement, peuvent favoriser un renforcement de la valeur ajoutée, des effets d'entraînement en amont et en aval, la diffusion de la technologie et la formation du capital. Les marchés de l'exportation doivent s'ouvrir vers des marchés non traditionnels et des marchés régionaux, l'accent devant être mis sur la coopération et l'intégration Sud-Sud.

V. Aspects nouveaux des politiques commerciales

32. Alors qu'il faudrait maintenir ouverts les marchés et préserver le caractère équitable du commerce en période de grave contraction de la demande, le nationalisme économique et le protectionnisme relèvent la tête. Diverses mesures nationales d'atténuation des effets de la crise pourraient avoir sur des pays tiers des retombées négatives. Ces mesures pourraient modifier les conditions de la concurrence et la future localisation de la production. Cela remet en question la capacité du système commercial multilatéral de mettre en œuvre des actions d'atténuation immédiate de la crise. L'adoption d'un « pacte d'armistice » sous les auspices du Groupe des Vingt a constitué une tentative de combler le fossé existant entre les engagements internationaux et le caractère discrétionnaire légitime des politiques nationales. Le Cycle de négociations multilatérales commerciales de Doha, qui se prolonge, a de nouveau amoindri le potentiel du système commercial. Réciproquement, l'escalade, redoutée à juste titre, du protectionnisme et des représailles, qui pourrait entraîner une nouvelle contraction du commerce international est tempérée par l'interdépendance actuelle du commerce, de la finance et des migrations, et par l'existence même d'un système multilatéral régissant le commerce.

33. Le protectionnisme constaté présente un aspect nouveau : la prévalence du nationalisme économique, qui cherche à affirmer la préférence nationale, soit sous forme d'incitations, soit comme condition du financement public ou des achats publics, par un principe « d'achat, de prêt, d'investissement, de recrutement » au niveau local. Une telle tendance résulte de la volonté des gouvernements de limiter l'effet de fuite vers les importations des mesures de relance aggravé encore par le fait que le plan de relance n'a pas fait l'objet d'une coordination mondiale. Comme de telles mesures se mettent en place progressivement, elles auront peut-être un effet modeste sur les flux commerciaux. Cependant, certaines de ces mesures risquent d'entraîner une distorsion des échanges. En raison de la prévalence des mesures non tarifaires, des subventions et des mesures fiscales, le suivi et l'évaluation de leur effet de distorsion et la détermination de leur compatibilité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce se révèlent très difficiles, ce qui montre assez la nécessité d'un exercice considérablement intensifié de notification, de transparence et de suivi.

34. Les dispositions « acheter américain » figurant dans le projet de loi portant programme de relance, aux États-Unis d'Amérique, qui prescrit d'utiliser de l'acier,

du fer et des produits manufacturés d'origine intérieure dans les grands travaux publics, ont inquiété, car elles impliquent peut-être des pratiques discriminatoires dans les marchés publics. Les marchés publics, traditionnellement, ont été exclus des obligations de non-discrimination, en raison du fait que les gouvernements appliquent déjà diverses mesures de préférence nationale pour encourager les industries locales. L'Accord multilatéral de l'Organisation mondiale du commerce relatif aux marchés publics¹¹ a étendu le principe de la non-discrimination à ses 13 parties, mais non aux pays qui ne sont pas parties : du fait de la crise, les marchés publics sont maintenant à l'avant-scène.

Encadré 4

Exemples de mesures liées au commerce

Automobiles

États-Unis	Prêts accordés à la General Motors (13,4 milliards de dollars) et à Chrysler (4 milliards de dollars)
France	Lignes de crédit accordées à l'industrie automobile de 7,7 milliards de dollars
Brésil	Crédits publics de 1,7 milliard de dollars aux constructeurs automobiles
Chine	Réduction de la taxe à la vente sur les automobiles

Acier

Communauté européenne	Droits antidumping sur les importations provenant de Chine de certains éléments de fixation en fer ou en acier
Inde	Augmentation de 0 à 5 % des droits d'importation sur un ensemble de produits en fer ou en acier
Argentine	Règles ne rendant pas automatique l'octroi de licences d'importation
Turquie	Augmentation des droits d'importation sur certains produits

Chaussures

Canada et Communauté européenne	Lancement d'une enquête antidumping sur les importations en provenance de Chine et du Viet Nam
Brésil et Argentine	Lancement d'une enquête antidumping sur les importations en provenance de Chine
Équateur	Augmentation des droits de douane
Turquie	Imposition de mesures de sauvegarde

Source : Organisation mondiale du commerce, JOB(09)/62, 1^{er} juillet 2009.

¹¹ Voir : *Instruments juridiques énonçant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, faits à Marrakech le 15 avril 1994* (publication du secrétariat du GATT, numéro de vente GATT/1994-7).

35. L'aide apportée par les gouvernements aux services financiers a été un élément majeur de la réaction immédiate à la crise, afin d'empêcher une faillite systémique, et elle a pris la forme de l'achat d'actifs toxiques, la nationalisation, l'encouragement donné à des prises de contrôle privées, la recapitalisation et l'élargissement des garanties publiques sur les éléments de passif des banques. De telles mesures sont perçues comme généralement couvertes par les exceptions prudentielles visées par l'Accord général sur le commerce des services et son annexe relative aux services financiers, qui prévoit des mesures pour « la protection des investisseurs, des déposants, des titulaires de polices, etc., ou pour assurer l'intégrité et la stabilité du système financier », sous réserve que les mesures qui ne seront pas conformes aux dispositions de l'Accord général sur le commerce des services « ne seront pas utilisées par un membre comme moyen d'éviter ses engagements ou obligations au titre de l'Accord ». Alors qu'il n'existe pas de discipline sur les subventions dans le texte de l'Accord sur le commerce des services, la question de savoir si l'accès aux subventions peut être limité aux fournisseurs de services financiers nationaux, par opposition aux étrangers, est tout à fait pertinente pour la question du traitement national non discriminatoire et de l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

36. Le secteur automobile a été gravement touché par la crise, et l'aide publique qui lui a été accordée a pris la forme de crédits, de dégrèvements et de prêts directs, parfois pour alimenter les fonds de roulement. La Banque mondiale estime que le montant de ces subventions au secteur automobile pourrait atteindre 48 milliards de dollars. Ces subventions risquent de fausser les conditions de la concurrence en évinçant des fournisseurs efficaces et pourraient entraîner une délocalisation de la production. Les conditions de l'aide accordée pour sauver les usines et préserver l'emploi seraient considérées comme faisant problème. Aux termes de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, les subventions publiques pourraient donner lieu à une action, si elles ne sont pas interdites, pour le cas où elles auraient des effets défavorables sur les intérêts d'autres pays. Les subventions couvrant les pertes d'exploitation et la radiation directe de dettes seraient encore plus susceptibles de donner lieu à une action. Le risque de faillite, avec son cortège de problèmes sociaux aigus, semble justifier à certains égards ces mesures.

37. Le risque de montée du chômage incite les gouvernements à préserver l'emploi national. Ces mesures pourraient retentir sur certains services, notamment par la délocalisation des fournisseurs. L'effet dissuasif de la fiscalité, s'exerçant contre la délocalisation à l'étranger, pourrait avoir des effets négatifs sur l'exportation, par les pays en développement, de services informatiques délocalisés. La mobilité et les migrations de main-d'œuvre sont de même de plus en plus souvent examinées de près car divers secteurs (le tourisme, la finance et le bâtiment) ont réduit les emplois, en particulier les emplois de travailleurs immigrés et d'entrepreneurs étrangers. Les conditions dont est assortie l'aide publique aux entreprises les incitant à accorder la préférence au recrutement de spécialistes locaux, pourraient de même affecter les possibilités d'exportations de services spécialisés, qui risquent de tomber sous le coup de l'engagement relatif au mode 4 de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

38. L'importance des mesures à la frontière semble moins marquée. Le nombre assez faible d'exemples d'augmentation des droits de douane par les pays développés montre l'intérêt du système commercial multilatéral comme garantie d'un commerce ouvert. L'augmentation des droits de douane a été utilisée par

certaines pays en développement car les taux qu'ils appliquaient étaient inférieurs aux taux liés, en raison d'une libéralisation unilatérale antérieure, ce qui leur donne une certaine marge de manœuvre pour augmenter légitimement leurs droits. Ces mécanismes de flexibilité sont considérés comme importants par ces pays car les droits de douane sont souvent le seul instrument disponible. L'augmentation des droits de douane est également utilisée pour équilibrer la balance des paiements dans le respect des règles de l'Organisation mondiale du commerce, comme cela a été le cas récemment de l'Équateur. Les droits de douane représentent en effet une source importante de recettes publiques pour les pays à faible revenu, parfois plus de 30 %. La crise a également entraîné une réduction des importations et donc des recettes publiques.

39. Les mesures non tarifaires sont de plus en plus souvent utilisées : normes, réglementations techniques et mesures compensatoires. Le nombre des nouvelles enquêtes antidumping a augmenté de 28 % pour atteindre 209 en 2008, contre 163 en 2007. Le pays le plus souvent concerné est la Chine et les produits visés sont les métaux de base, les produits chimiques, les textiles et les matières plastiques. Le nombre d'enquêtes antidumping devrait encore augmenter avec la diminution de la croissance économique. Parmi les exemples de mesures non tarifaires figurent, pour certains produits, les règles rendant discrétionnaire et non plus obligatoire l'octroi de licences.

40. La baisse des cours des produits agricoles en 2009 a entraîné une augmentation automatique ou quasi automatique des subventions agricoles, notamment par la réintroduction des subventions à l'exportation des produits agricoles et une augmentation des dépenses prévues à ce titre. L'Union européenne a institué à nouveau un système de remboursements à l'exportation pour les producteurs de lait, dans un contexte de baisse des cours du lait, décision récemment adoptée par la Suisse et par les États-Unis. Les subventions américaines au titre de la compensation des distorsions du commerce (Overall Trade Distorting Support) qui avaient atteint en 2007 un niveau historiquement minimum de 6,5 milliards de dollars, pourraient passer en 2008 à 8,1 milliards de dollars et en 2009 à 9,9 milliards de dollars, par suite de paiements anticycliques et de versements compensatoires relatifs aux prêts¹².

VI. Faits nouveaux concernant le système commercial multilatéral

41. Les membres de l'Organisation mondiale du commerce se trouvent devant la tâche difficile de mener à bien le Cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha dans le contexte d'une crise mondiale. La crise elle-même, et les mesures prises pour y remédier, auront un effet sur les perspectives d'achèvement du cycle. Alors qu'on considère généralement que le succès du Cycle contribuerait beaucoup à la relance de l'économie mondiale et adresserait un signal fort sur la volonté d'accroître la coopération internationale et d'endiguer la recrudescence des tendances protectionnistes, la récession, les difficultés sociales nouvelles, en

¹² World Bank: "Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends", Trade Note n° 37, Washington, mars 2009.

particulier le chômage, risquent de dissuader les pays d'entreprendre des réformes ambitieuses.

42. Diverses estimations des gains de bien-être qui résulteraient du Cycle de Doha ont été établies à partir de diverses hypothèses de travail et divers scénarios. L'achèvement du Cycle, selon l'Organisation mondiale du commerce, aurait pour effet d'injecter 150 milliards de dollars dans l'économie mondiale. Un gain de bien-être de 100 milliards de dollars est le chiffre plausible qui ressort d'une analyse de l'équilibre général. Un tel gain de bien-être est faible par rapport aux plans de relance qui, à l'échelle mondiale, représentent 1 600 milliards de dollars, mais l'achèvement du Cycle aurait pour effet d'écarter le risque de pertes potentielles de bien-être de 130 à 350 milliards de dollars, ce qui serait le résultat d'une escalade des droits de douane dans tous les pays. Les avantages du Cycle ne se concrétisent que si les conditions macroéconomiques, les conditions facilitatrices et les politiques d'accompagnement sont adéquates. Il importe que les avantages découlant de la libéralisation des échanges soient répartis de façon équilibrée et équitable dans divers pays et entre eux, en particulier dans les pays en développement, et que tous les acteurs aient le sentiment de participer à part entière à l'entreprise.

43. La dernière tentative majeure pour relancer les négociations sur le Cycle de Doha a eu lieu lors d'une réunion ministérielle informelle du 21 au 30 juillet 2008 à Genève dans le but d'établir les modalités régissant les engagements de réduction des droits dans l'agriculture, l'accès aux marchés des produits non agricoles et les offres préalables concernant les services. La tentative a échoué pour plusieurs raisons, notamment sur la question du mécanisme de sauvegarde spéciale dans l'agriculture. La situation intérieure de plusieurs pays a retenti sur les négociations : en particulier aux États-Unis, du fait de l'expiration du Mandat pour la promotion des échanges commerciaux, ainsi que dans d'autres pays du fait de la politique agricole ou de la prolifération des accords commerciaux régionaux. Les projets de modalités révisées concernant l'agriculture et l'accès aux marchés des produits non agricoles, publiées le 6 décembre 2008 ont pour l'essentiel tenu compte des progrès accomplis depuis juillet 2008.

44. Il existe des indices d'une relance des négociations. Une des questions essentielles demeure celle de savoir quand les conditions seront mûres pour un engagement politique visant à parvenir à un accord équilibré, juste et équitable. Cela suppose que plusieurs grands pays exercent vigoureusement leur ascendant. Des changements récemment intervenus dans la direction de certains pays pourraient les amener à redéfinir les principes de leur politique commerciale. On propose désormais la fin de 2010 comme date-butoir cible possible de l'achèvement du Cycle. Le renouvellement du Mandat pour la promotion des échanges commerciaux (TPA) aux États-Unis faciliterait les négociations.

45. On a récemment proposé d'aborder les négociations par une double filière; des négociations sur les modalités continueraient, parallèlement à l'établissement des listes pour des tests de résultats, de façon qu'on connaisse mieux l'utilisation des mécanismes de flexibilité. Les pays en développement craignent cependant qu'une telle démarche ait des conséquences défavorables pour le Mandat de Doha lui-même et pour les négociations sur les modalités dans l'agriculture et l'accès aux marchés des produits non agricoles. Les négociations sur les modalités pourraient être conditionnées par l'établissement des listes pour s'assurer des intérêts en jeu dans la

question de l'accès aux principaux marchés. Ces négociations ont atteint un niveau élevé de complexité, ce qui rend difficile l'évaluation d'ensemble des mesures proposées. Il faudrait envisager un retour à une démarche plus simple, plus facile à comprendre, dans les futures négociations commerciales multilatérales.

46. La Conférence biennale ordinaire des ministres de l'Organisation mondiale du commerce, constamment différée depuis 2007, est actuellement prévue du 30 novembre au 2 décembre 2009 à Genève; elle ferait le bilan de l'application des accords de l'Organisation mondiale du commerce et examinerait les questions qui se posent à elle dans la situation économique mondiale actuelle.

47. À long terme, la prolongation des négociations et les échecs répétés impliquent que le mode de fonctionnement du système commercial doit être examiné de près, compte tenu des impératifs de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et de la nécessité de renforcer le traitement spécial et différencié et de le rendre plus opérationnel. La stabilisation du système après plusieurs cycles de négociations, en prévoyant un temps suffisant pour la mise en œuvre, les examens et la création de capacités, aiderait à éviter l'accumulation de risques de non-application et de différends, qui ne pourraient que compromettre la crédibilité du régime commercial. Le processus d'accession à l'Organisation mondiale du commerce, qui est essentiel pour en garantir le caractère universel, pourrait être repensé de manière à permettre aux pays accédants de disposer d'une flexibilité légitime dans le choix de leurs politiques, flexibilité d'ailleurs déjà offerte aux membres existants. Les méthodes de conduite des négociations pourraient être examinées avec soin. Alors qu'un ordre du jour plus large, dans le cadre d'un engagement unique, devait faciliter les arbitrages intersectoriels, cela ne s'est pas produit sur les questions d'importance essentielle et a détourné l'attention de la visée centrale du Cycle des négociations qui est le développement. La définition des limites du système commercial est un problème systémique redoutable étant donné les récentes crises du développement. Diverses questions, de plus en plus traitées dans les accords commerciaux régionaux, comme l'investissement, la concurrence, les marchés publics, l'environnement et l'emploi, pourraient être retenues pour un examen attentif étant donné leurs importantes conséquences pour le développement.

L'agriculture

48. La capacité de chaque pays d'absorber des chocs exogènes suscités par la crise diffère considérablement et la contribution potentielle de la réforme de la politique agricole dans le cadre du Cycle de Doha, préoccupe beaucoup de pays. La vulnérabilité du secteur agricole des pays en développement a été exacerbée par les conséquences de l'ajustement structurel imposé par les institutions financières internationales et par les engagements pris en matière de commerce international, qui ont fragilisé les services de vulgarisation agricole publics, les offices de commercialisation des produits agricoles et les fonds de stabilisation des cours des produits agricoles et des denrées alimentaires de première nécessité et ont compromis aussi la capacité de l'État d'aider le secteur agricole. Alors que le Cycle de Doha aurait pour effet de stabiliser l'environnement du commerce des produits agricoles en réduisant les mesures restrictives et les subventions, une libéralisation accrue risque d'amener une nouvelle dépendance des pays à l'égard des importations, en particulier dans le cas des pays en développement importateurs vivriers nets.

49. Le mécanisme de sauvegarde spéciale, qui est la cause apparente de l'échec de la réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce tenue en juillet 2008, reste une importante question en suspens. Ce mécanisme est conçu pour permettre aux pays en développement de relever leurs droits de douane en réponse à une forte augmentation des importations ou à une baisse des cours. L'instabilité récente des cours des produits de base a donné une importance particulière au mécanisme de sauvegarde spéciale, car les pays cherchent à préserver leur production locale afin de réduire leurs importations. La négociation concerne surtout l'ampleur de l'augmentation des droits de douane autorisée aux pays en développement au-delà des taux appliqués avant le Cycle de Doha, et les conditions de cette augmentation. Les partisans du mécanisme de sauvegarde spéciale font valoir que les conditions de l'application du mécanisme ne devraient pas être trop onéreuses. Les exportateurs de produits agricoles craignent qu'un laxisme excessif dans l'application du mécanisme ne compromette leurs exportations, notamment dans le commerce Sud-Sud.

50. La crise financière et économique et la baisse brutale des cours des produits de base ont frappé le secteur cotonnier. La persistance de cours faibles du coton, qui s'explique surtout par des subventions, a compromis les revenus des pays cotonniers d'Afrique centrale et occidentale. L'indice des cours du coton a diminué de 40 % par rapport à son maximum. L'affaiblissement de la demande cause une chute de 27 % des importations de coton en 2008-2009. La part des quatre pays africains cotonniers (les « C4 ») a diminué et ne dépasse pas 5,8 % en 2008-2009, alors que la moyenne sur 10 ans était de 8,3 %. On prévoit que les exportations de coton des quatre pays cotonniers africains diminueront en volume de 38 % en 2008-2009. Ces effets conjugués pourraient être particulièrement graves car le coton représente entre 30 et 60 % des exportations de ces quatre pays et 6 % de leur PIB. Les subventions accordées dans le monde aux cotonniers se montent à 4,5 milliards de dollars et leur élimination se traduirait par une augmentation des cours du coton de 5 à 25 %. Les quatre pays africains cotonniers cherchent donc à obtenir des réductions plus importantes et plus rapides du soutien intérieur accordé aux producteurs de coton. La crise a rendu urgent le traitement accéléré de la question du coton.

Accès aux marchés des produits non agricoles

51. La crise a frappé très sévèrement les pays qui produisent des produits manufacturés. Ces produits représentent les deux tiers des importations des pays en développement. Alors que ces pays cherchent à créer sur leur territoire un secteur industriel viable pour accélérer leur développement, ils craignent généralement qu'une ouverture brutale de leur secteur manufacturier entraîne une désindustrialisation. La crise a souligné qu'il fallait que les négociations soient attentives à ces préoccupations. Le principe de la réciprocité non intégrale et sa traduction dans les paramètres opérationnels de la « formule suisse », formule de réduction des droits de douane qui réduit plus fortement les taux élevés, est une question capitale pour beaucoup de pays en développement. Les pays développés, de leur côté, souhaitent avoir un accès réel aux marchés des principaux pays en développement. La question se pose car les pays en développement qui appliquent la formule suisse introduiraient des réductions moyennes plus fortes de leurs droits liés que les pays développés, alors même qu'ils maintiendraient des droits liés qui seraient plus élevés que ceux des pays développés après les réductions tarifaires.

52. Le souci d'avoir un accès réel aux marchés et l'ambiguïté qui semble s'attacher à l'utilisation des mécanismes de flexibilité par les pays en développement ont amené les pays développés à proposer une clause « anticoncentration » afin d'empêcher la concentration des exclusions de lignes tarifaires dans un secteur donné auxquelles s'appliquent les flexibilités. Les initiatives sectorielles d'harmonisation et d'élimination des droits, dans certains secteurs bien précis, ont été une importante pomme de discorde, quand les pays en développement ont été instamment invités à participer à des négociations sectorielles essentielles y compris dans l'industrie chimique, l'industrie mécanique et l'électronique, alors qu'il avait été convenu que leur participation serait volontaire.

Accès aux marchés pour les pays les moins avancés en franchise de droits et sans contingent

53. La réalisation d'un taux de couverture de 97 % des produits, dès que possible, par tous les pays développés et les progrès vers le chiffre de 100 % demeurent l'une des questions essentielles de la négociation sur l'accès des pays les moins avancés aux marchés en franchise de droits et sans contingent. La plupart des pays développés ont atteint ce chiffre de 97 % et certains pays en développement (la Chine et l'Inde) ont pris d'importantes mesures dans cette voie. Il est intéressant que l'extension des dérogations de l'OMC aux dispositifs préférentiels des États-Unis, en particulier ceux de l'*African Growth and Opportunity Act* (AGOA), et des préférences Sud-Sud accordées aux pays les moins avancés, ait été approuvée. Les pays les moins avancés ont demandé l'harmonisation des règles d'origine, de façon qu'elles soient plus simples et plus transparentes. La réforme en cours des règles d'origine dans l'Union européenne devrait répondre à certaines des préoccupations des pays les moins avancés. Il demeure essentiel de faciliter aux pays les moins avancés l'utilisation de ces règles, notamment en allégeant les formalités administratives nécessaires.

Services

54. Il est essentiel que le secteur des services fonctionne bien si l'on veut atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier l'élimination de la pauvreté. La crise financière et économique soulève des difficultés majeures dans les négociations de l'Accord général sur le commerce des services, en particulier s'agissant des services financiers ainsi que de plusieurs autres services publics essentiels. La déréglementation, une réglementation inadéquate et une libéralisation précipitée des services financiers et des mouvements de capitaux ont aggravé la crise. Les services financiers ont été soumis à une libéralisation plus poussée en vertu de l'Accord sur les services financiers, notamment par des engagements d'autoriser les fournisseurs de services financiers étrangers à offrir de nouveaux services financiers et d'interdire de nouveaux obstacles au commerce de ces services. La crise a mis en évidence la nécessité d'une approche prudente de la libéralisation du secteur des services financiers car ce secteur retentit sur le reste de l'économie. La fragilité persistante du secteur des services dans les pays en développement donne à penser qu'il faut que leurs engagements soient assez flexibles pour correspondre au degré de maturité de leurs politiques sectorielles, à leur réglementation et à leurs cadres institutionnels. L'introduction graduelle de ces engagements ou la possibilité de les retirer permettrait de faciliter la participation des pays en développement aux négociations à ce sujet.

55. Tenue en juillet 2008, la Conférence d'annonces d'intentions sur les services constituait une tentative pour ranimer le processus de présentation des demandes et des offres. Au total, 71 offres initiales et 31 offres révisées avaient été présentées. Les négociations sur l'accès aux marchés depuis la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce tenue à Hong Kong en 2005 avaient conduit à l'ouverture d'un processus plurilatéral dans lequel 21 demandes avaient été faites. Les intentions échangées portaient sur la plupart des grands secteurs et sur les quatre modes de fourniture des services. Les pays en développement se sont cependant inquiétés du manque de valeur ajoutée dans les domaines qui les intéressent, en particulier les modes 4 et 1. Malgré certaines améliorations, notamment les engagements pris par l'Union européenne s'agissant du mode 4 sur les personnels détachés au sein des sociétés et sur les professionnels indépendants, les offres formulées pourraient être commercialement plus significatives et être compatibles avec les objectifs de développement de l'article IV de l'Accord général sur le commerce des services.

56. Les négociations sur la réglementation intérieure visent à garantir que les règles de qualification, les normes techniques et les formalités de licences n'élèvent pas inutilement des obstacles au commerce. L'un des principaux objectifs visés est de trouver un équilibre entre la nécessaire autonomie de la réglementation nationale, et notamment le droit d'édicter une réglementation, et les disciplines visant à éliminer les obstacles injustifiables à l'accès aux marchés, y compris s'agissant du mode 4 de fourniture des services. Nombreux sont les pays qui considèrent que la proposition d'instituer un critère de nécessité constitue une contrainte pesant sur l'autonomie réglementaire dans la poursuite des objectifs nationaux de développement et de politique publique, notamment la volonté d'assurer un accès universel aux services publics essentiels. Le programme de réformes réglementaires proposées pour les secteurs financiers met en évidence l'importance d'une réglementation adéquate pour répondre au mieux aux besoins économiques et sociaux nouveaux, en particulier les besoins d'équipements collectifs et autres services essentiels.

57. La crise a à nouveau souligné l'importance des règles contenues dans l'Accord général sur le commerce des services. Les négociations sur la mesure de sauvegarde d'urgence ont tourné autour des propositions avancées par huit pays d'Asie du Sud-Est. Ces propositions envisagent que la mesure de sauvegarde d'urgence soit applicable si les fournisseurs intérieurs de services subissent une atteinte grave ou une menace grave à la viabilité de leur secteur du fait des engagements pris. Il s'agirait de mesures positives, incluant des dons ou un régime fiscal différencié, avec la possibilité de suspendre les engagements proposés uniquement en dernier ressort. S'agissant des subventions, l'Accord général sur le commerce des services reconnaît leur rôle en relation avec les programmes de développement des pays en développement et tient compte des besoins particuliers de flexibilité de ces pays. Les négociations ont porté surtout sur la définition des subventions qui faussent le commerce et des subventions ne donnant pas lieu à une action, et sur un équilibre entre les objectifs de développement des pays en développement.

Développement

58. La crise financière et économique a mis en évidence le rôle des gouvernements et des politiques dans la régulation des marchés et le renforcement de la robustesse de l'économie face aux chocs extérieurs. La reconnaissance de ce principe montre

bien l'importance du traitement spécial et différencié et des flexibilités pour les pays en développement. Le renforcement de ce traitement spécial et différencié, à la fois au regard des dispositions existantes et des nouveaux engagements proposés, demeure un objectif essentiel. Dans le premier cas, les progrès ont été surtout limités à cinq dispositions du traitement spécial et différencié s'appliquant expressément aux pays les moins avancés, en particulier l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les marchandises des pays les moins avancés. Dans le second cas, une tendance à une différenciation de fait entre pays en développement est apparue, ce qui s'écarte de la notion traditionnelle de traitement spécial et différencié. Une telle démarche a permis de satisfaire certains besoins individuels spécifiques, mais elle a eu aussi pour effet que des pays émergents assez importants reçoivent un traitement relativement moins favorable.

59. L'aide pour le commerce, qui vise à constituer progressivement les capacités d'offre compétitive et les infrastructures nécessaires au commerce dans les pays en développement, pourrait être directement affectée par la crise car les donateurs se trouveront sans doute face à des contraintes budgétaires rigoureuses les empêchant notamment d'atteindre l'objectif général consistant à consacrer 0,7 % de leur revenu national brut à l'aide publique au développement. Maintenir la mobilisation en faveur de l'aide pour le commerce et dispenser effectivement cette aide, en lui gardant son caractère « additionnel », demeurent une préoccupation essentielle. Le volume de l'aide pour le commerce était en 2007 de 25,4 milliards de dollars, soit 32 % de l'APD pouvant être allouée au total à ce secteur. Le deuxième Examen mondial de l'aide pour le commerce, qui a eu lieu en juillet 2009, a amené plusieurs donateurs, notamment la France, le Japon, les Pays-Bas et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, à faire de nouvelles annonces d'intentions. Le cadre intégré renforcé est devenu opérationnel.

VII. Arrangements commerciaux régionaux

60. Les arrangements commerciaux régionaux ont proliféré et on en dénombre actuellement plus de 220. La crise a mis en évidence le risque que certains de ces arrangements accentuent la vulnérabilité des pays à la crise en encourageant la libéralisation des mouvements de capitaux, la libéralisation et la déréglementation des services financiers, avec des engagements plus ambitieux en faveur de nouveaux produits financiers ou des règles prudentielles plus rigoureuses. Les pays en développement cherchent à utiliser les arrangements commerciaux régionaux comme un instrument essentiel de développement, en particulier en période de crise. L'intégration et la coopération commerciales Sud-Sud et Sud-Sud-Nord offrent un réel potentiel avec l'apparition de marchés et de capacités dynamiques dans les pays du Sud; on peut citer l'Initiative de Chiang Mai, visant à répondre aux besoins régionaux de liquidités à court terme, et la Banque du Sud, dont la mission est de fournir des prêts à des programmes sociaux et à des travaux d'équipement.

61. La forme des arrangements commerciaux régionaux Nord-Sud s'est diversifiée : ils englobent désormais pratiquement toutes les économies peu avancées ou vulnérables, et c'est le cas en particulier des négociations de l'Accord de partenariat économique entre les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et l'Union européenne, et les partenaires non traditionnels de pays assez importants et dynamiques. Dans ces arrangements, l'une des principales préoccupations est de mettre au point des engagements de libéralisation qui soient réciproques tout en

étant dissymétriques et flexibles en faveur des pays en développement et tout en respectant les règles de l'Organisation mondiale du commerce. Certains arrangements commerciaux régionaux Nord-Sud ont introduit une nouvelle approche, incluant une multilatéralisation de certains des engagements pris dans ces arrangements, par l'extension de la clause de la nation la plus favorisée aux pays tiers, ce qui pourrait avoir une incidence potentiellement négative sur les accords Sud-Sud; ils ont introduit aussi des engagements plus ambitieux dans les services, l'investissement, la propriété intellectuelle et l'ouverture des mouvements de capitaux. Une coopération au développement plus active est devenue l'un des aspects essentiels des arrangements commerciaux régionaux pour assurer une distribution plus équitable des coûts et des avantages. Comme, parallèlement, les pays en développement sont engagés dans un processus d'intégration sous-régionale, la cohérence et la coordination des arrangements commerciaux régionaux Nord-Sud avec le processus d'intégration sous-régionale, de façon à éviter tout effet de refroidissement de ce dernier, sont devenues une préoccupation qui concerne plusieurs régions.

VIII. Conclusions

62. L'économie mondiale doit changer de trajectoire pour s'orienter vers un modèle de développement plus viable à terme et plus égalitaire et cela nécessite que l'on s'attaque aux causes profondes de la crise. La crise actuelle, compliquée par une série de crises mondiales affectant les besoins humains de base, frappe lourdement les pays en développement et réduit à néant des gains obtenus de haute lutte dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. La crise financière et économique met à mal les doctrines économiques régnautes et montre qu'il faut repenser les modèles et les stratégies de développement et le rôle de l'État dans les marchés dans l'optique du développement. Le système mondial de gouvernance doit offrir un paradigme cohérent pour la solution des crises mondiales et pour le développement. Les Nations Unies jouent un rôle essentiel dans une telle entreprise.

63. La tâche que doivent remplir les gouvernements est de mieux adapter leur économie aux lendemains de crise et d'accroître sa robustesse face aux chocs extérieurs, par une diversification économique vers de nouveaux produits, de nouveaux services et de nouveaux marchés, et notamment les relations commerciales Sud-Sud, et en stimulant la demande intérieure. Il est également important que la production et la consommation aient un caractère viable à terme, ce à quoi pourraient concourir des politiques actives et un cadre réglementaire et institutionnel solide, notamment par la mise en place de filets de sécurité sociale et l'augmentation de l'aide internationale au développement. Il faut suivre une démarche innovante dans la conception des politiques, de façon que le développement après la crise soit robuste et inclusif. Le commerce international continue à être l'un des moteurs de la croissance. Le système commercial multilatéral constitue en effet un bien collectif unique, notamment parce qu'il fait pièce à un nationalisme économique qui est susceptible de modifier les conditions de la concurrence et la localisation de la production à l'avenir, et parce qu'il devrait permettre de réaliser enfin le programme de développement du Cycle de Doha.