



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/56/7*
6 juillet 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Cinquante-sixième session
Genève, 14-25 septembre 2009
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

**Évolution du système commercial international
et du commerce international du point de vue
du développement: les incidences de la crise**

**ÉVOLUTION DU SYSTÈME COMMERCIAL INTERNATIONAL ET
DU COMMERCE INTERNATIONAL DU POINT DE VUE DU
DÉVELOPPEMENT: LES INCIDENCES DE LA CRISE**

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Une crise économique et financière à une échelle et d'une ampleur sans précédent dans la période d'après guerre a transformé le paysage économique mondial, en touchant particulièrement les pays en développement. Ce retournement de l'économie mondiale puis la récession ont compromis dans de nombreux pays les perspectives d'emploi, de croissance et de bien-être économique et social, et sérieusement remis en cause la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) fixés pour 2015. Aujourd'hui, les pays cherchent à faire en sorte que leur économie et leur part dans le commerce international soient moins vulnérables aux chocs extérieurs, en diversifiant leur économie, en renforçant la demande intérieure, la réglementation et les institutions, et en s'appuyant sur le rôle catalyseur de l'État et sur des initiatives concertées au niveau mondial. Des stratégies de croissance équilibrées, plus durables, mettant mieux à profit la marge d'action nationale et passant par des solutions innovantes pourraient contribuer beaucoup au redressement. Le système commercial international doit être repensé pour que des réponses plus solidaires et plus équitables soient apportées aux problèmes du commerce et du développement affectant l'économie réelle et les besoins de l'être humain.

* Nouveau tirage pour raisons techniques.

I. INTRODUCTION

1. La crise économique et financière, née dans les pays développés, affecte tous les pays, avec un degré de gravité qui diffère d'un pays à l'autre et même à l'intérieur des pays. Les pays en développement ont été particulièrement touchés par la chute des prix des produits de base, des exportations, du crédit et des financements, des envois de fonds et des investissements et par les sorties de capitaux. La crise éclate après deux décennies de mondialisation ayant créé une interdépendance économique entre les pays. Du fait que les obstacles aux mouvements de capitaux, de biens et de services étaient démantelés, que les systèmes institutionnels et réglementaires étaient affaiblis et que le rôle de l'État était réduit, l'économie des pays s'est trouvée de plus en plus exposée au libre jeu des forces du marché. La crise actuelle – qui suit immédiatement plusieurs autres crises récentes concernant le système financier, les produits alimentaires, l'énergie, les produits de base, la situation sanitaire et les changements climatiques – a ébranlé la confiance dans la gouvernance mondiale et menace d'annuler les avancées faites vers la réalisation des OMD, avec des conséquences dramatiques pour beaucoup de pays en développement et pour les populations pauvres. Même s'il apparaît quelques signes de reprise, on ne sait pas combien de temps la crise durera ni quand l'économie réelle, l'emploi et le commerce se redresseront. Le système des Nations Unies a un rôle clef à jouer pour favoriser un redressement mondial rapide fondé sur une réponse mondiale cohérente qui réunisse tous les pays et qui favorise le développement. La CNUCED peut contribuer à ce processus.

II. TENDANCES ÉCONOMIQUES

2. La crise financière mondiale s'est déclenchée quand le marché hypothécaire aux États-Unis s'est effondré en 2007, avec des pertes qui se sont largement transmises, par le biais de titres et d'instruments financiers dérivés fondés sur les prêts hypothécaires, aux institutions financières des pays développés. Les mises en faillite et les tentatives de sauvetage de grandes institutions financières aux États-Unis et en Europe ont entraîné une perte de confiance dans les marchés et ont renforcé le sentiment que les gouvernements devaient améliorer de toute urgence leur cadre réglementaire et institutionnel pour les services financiers. Les capitaux ont fui les actifs et les marchés à haut risque, dans le même temps que les acteurs sur les marchés réduisaient leur exposition aux risques et la concentration de leur portefeuille sur les produits à effet de levier, y compris les positions internationales sur les marchés émergents. Dans beaucoup de pays fortement tributaires de capitaux étrangers, il y a eu d'importantes sorties de capitaux exigeant parfois une recapitalisation et un soutien de la balance des paiements par le Fonds monétaire international (FMI).

3. Les déséquilibres macroéconomiques mondiaux qui se sont accumulés au fil des années, avec une forte demande des consommateurs dans les pays développés ayant d'importants déficits courants, financés essentiellement par les excédents dans les pays d'Asie de l'Est et les pays exportateurs de pétrole, ont largement contribué à précipiter la crise. Couplés à une vaste dérégulation des marchés financiers et à un excès de liquidité, ces déséquilibres ont encouragé les investisseurs à la recherche de profits à prendre des risques sur les produits à effet de levier.

4. L'économie réelle a été touchée quand le crédit et la liquidité se sont asséchés et que la consommation, la production et l'investissement se sont effondrés au niveau mondial. La baisse des échanges commerciaux qui en a résulté a été profonde, brutale et simultanée dans tous les pays. Selon des projections, le produit intérieur brut (PIB) mondial, qui avait progressé de 2,1 %

en 2008, devrait reculer de 2,6 % en 2009, ce qui signifierait la première contraction de l'économie mondiale depuis plus de soixante ans¹.

5. Les pays en développement verront la croissance de leur PIB reculer fortement, de 5,4 % en 2008 à seulement 1,4 % en 2009. Au niveau régional, en 2009 la croissance du PIB en Afrique devrait tomber de 5,4 à 1,4 %, en Afrique subsaharienne de 4,7 à -0,1 %, en Amérique latine et aux Caraïbes de 4,0 à -1,9 %, en Asie de l'Est et du Sud de 6,2 à 3,2 %, en Asie occidentale de 4,5 à -0,7 % et dans les pays en transition de 5,3 à -5,1 %. Les pays les moins avancés (PMA) pourraient voir leur PIB chuter de 6,1 % à 2,7 %. Les pays d'Asie qui se développent rapidement grâce à une croissance tirée par les exportations souffrent du recul de celles-ci. Les effets sur les grands pays d'Asie sont moins prononcés, en partie parce qu'ils ont un marché intérieur vaste et diversifié, d'où un certain «découplage». Les pays exportateurs de produits de base, en particulier les PMA, souffrent de la baisse de la demande et des prix des produits de base. Mais ce recul des prix a un peu allégé les pressions inflationnistes pesant sur les pays importateurs nets de produits alimentaires et de combustibles. L'Afrique subsaharienne a été durement touchée par la chute de la demande et des prix des produits de base ainsi que par la baisse des envois de fonds, des recettes provenant du tourisme et des apports d'investissement étranger direct (IED). Les pays en transition ont souffert des sorties de capitaux et de la chute des prix de l'énergie et des produits minéraux.

6. L'Organisation internationale du Travail (OIT) prévoit que le taux de chômage mondial passera de 5,9 % en 2008 à un chiffre compris entre 6,5 et 7,4 % en 2009. Le nombre de chômeurs pourrait bondir de 180 millions à 210 voire 239 millions², en hausse de 59 millions, dont 19 à 42 millions de chômeurs supplémentaires dans les pays en développement. Dans ces pays, les pertes d'emplois ont été massives dans les activités d'exportation et en particulier dans l'industrie manufacturière et les secteurs des produits de base, du tourisme et de la construction. Le laps de temps entre les réductions de la production et les ajustements du marché de l'emploi signifient que tout l'impact social de la crise n'a pas encore été ressenti et que le redressement sera long sur le plan de l'emploi.

7. Les incidences de la crise sur le développement ont été profondes et généralisées. La faible croissance attendue annulera les avancées difficilement faites vers la réalisation des OMD et pour la réduction de la pauvreté. Selon les estimations, plus de 40 % des pays en développement devraient être exposés aux effets de la pauvreté, et en 2009 55 millions de personnes supplémentaires dans ces pays tomberont dans la pauvreté par rapport à ce qui était attendu avant la crise. La détérioration de la conjoncture économique aura de larges répercussions sur les OMD, avec peut-être 400 000 décès supplémentaires d'enfants en bas âge chaque année; un bond du nombre de personnes souffrant de famine chronique, qui pourrait atteindre 1 milliard; des perspectives d'autonomisation des femmes réduites; de graves conséquences en termes de santé et d'éducation; et des difficultés financières accrues pour mettre en place l'infrastructure requise pour respecter les objectifs.

¹ Nations Unies (2009), *Situation et perspectives de l'économie mondiale, 2009* (mise à jour mi-2009).

² OIT (2009), *Global Employment Trends* (mise à jour mai 2009).

8. Au niveau national, diverses mesures ont été prises pour ramener la confiance sur les marchés financiers et favoriser la relance économique, y compris des mesures budgétaires et monétaires anticycliques et expansionnistes. Le montant des mesures budgétaires de relance annoncées est estimé à 1,6 billion de dollars: 1,3 billion de dollars pour les pays développés et 360 milliards de dollars pour les pays en développement. Ces interventions sur les marchés tranchaient avec les politiques moins interventionnistes et déflationnistes imposées par les institutions financières internationales pour octroyer des prêts lors des crises financières ayant affecté les pays en développement dans le passé. Les pays en développement sont, globalement, en position défavorisée pour mettre en œuvre des politiques anticycliques en raison de leurs difficultés financières, et ils auront besoin d'une aide internationale pour éviter des contractions de l'emploi et pour assurer des filets de protection sociale. Les investissements dans l'infrastructure et les capacités productives mériteront aussi l'attention.

9. Au niveau international, en avril 2009 le Sommet du Groupe des 20 (G-20) a arrêté une série de mesures pour rétablir la confiance et relancer la demande mondiale, avec un appui accru pour le financement des exportations d'un montant de 250 milliards de dollars sur deux ans, un refus du protectionnisme et un engagement pour la conclusion du Cycle de Doha. Il reste à apporter une réponse concertée au niveau mondial, avec la participation de tous les pays. La Conférence des Nations Unies sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement, tenue du 24 au 26 juin 2009, a examiné plusieurs mesures pour répondre à la crise actuelle et éviter que des crises semblables ne surviennent dans l'avenir.

III. LES EFFETS DE LA CRISE SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL

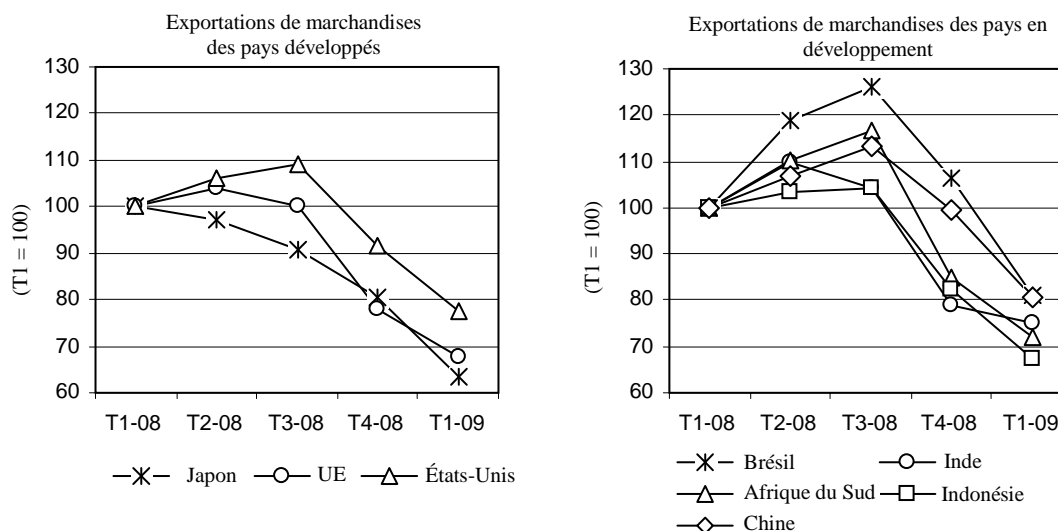
10. Le FMI estime que, pour 2009, les exportations de biens et de services chuteront de 13,5 % pour les pays développés et de 6,5 % pour les pays en développement. Au niveau régional, les pays en développement d'Asie, avec un recul prévu de leurs exportations de 9,1 %, seront les plus touchés, suivis par l'Amérique latine et les Caraïbes (avec un recul de 3,5 %) et par l'Afrique (avec un recul de 2,2 %). Selon la CNUCED, les exportations de marchandises baisseront au niveau mondial de 6 à 8 %, celles des pays en développement de 7 à 9 % et celles des PMA de 9 à 16 %.

A. Commerce des marchandises

11. Avec la chute de la demande mondiale d'importations, les exportations de marchandises ont fortement reculé depuis le quatrième trimestre de 2008 (fig. 1). Après être tombées de 17 % au quatrième trimestre de 2008, les exportations des pays développés ont chuté encore de 13 % au premier trimestre de 2009, avec un recul en glissement annuel de 36 % pour le Japon, de 33 % pour l'Union européenne (UE) et de 22 % pour les États-Unis. Pour un certain nombre de pays en développement, les exportations de marchandises ont chuté dans une proportion de 14 à 32 % au quatrième trimestre de 2008 et se sont encore dégradées au premier trimestre de 2009, avec un recul en glissement annuel de 32 % pour l'Indonésie, de 28 % pour l'Afrique du Sud, de 25 % pour l'Inde et de 19 % pour le Brésil et la Chine. La contraction de la demande d'importations dans les grands pays en développement, qui a été de 30 % pour la Chine, démontrait que la croissance du commerce Sud-Sud – qui représentait 46 % des exportations de marchandises des pays en développement – souffrait de la crise.

Figure 1

Exportations de marchandises en 2008-2009



Source: Données corrigées des variations saisonnières tirées des statistiques de l'OCDE.

12. La généralisation et l'ampleur de la contraction des exportations de marchandises des pays en développement et des pays en transition sont apparues clairement en 2009. Selon les estimations de la CNUCED pour un échantillon représentatif de 39 pays, les exportations de marchandises avaient chuté en glissement annuel, de plus de 10 % au quatrième trimestre de 2008 et de près de 30 % au premier trimestre de 2009.

13. Les données désagrégées sur les importations des États-Unis, marché représentant 21 % des exportations de marchandises des pays en développement, révèlent que l'effet de la crise a d'abord été ressenti le plus fortement dans les pays développés et parmi les exportateurs de produits manufacturés, puis s'est généralisé et approfondi en 2009, où la crise a affecté pratiquement tous les produits et toutes les régions. Les importations par les États-Unis de produits en provenance de l'Afrique se sont effondrées de 53 % au premier trimestre de 2009, essentiellement à cause de la chute des importations de combustibles, tandis que les importations en provenance de l'Asie et de l'Amérique latine chutaient de 16 % et de 29 %, respectivement, et que les importations en provenance des PMA, essentiellement des combustibles et des produits manufacturés divers, enregistraient une baisse de 28 %. L'Union européenne a réduit ses importations totales de marchandises en provenance des pays en développement au début de 2009.

14. Au début de la crise, on a surtout assisté à un effondrement de la demande d'importations pour le matériel de transport, les biens d'équipement et d'autres produits manufacturés durables, correspondant à des reports d'achats des entreprises et des ménages. Les importations de biens durables des États-Unis ont fortement diminué au quatrième trimestre de 2008, représentant les trois quarts de la diminution des importations de marchandises de ce pays. La fragmentation de la production et les chaînes de production mondiales ont contribué à la propagation rapide de la contraction des exportations à l'ensemble des pays. L'un des principaux mécanismes des chaînes

de production mondiales est le commerce intragroupe, qui représenterait selon les estimations un tiers du commerce mondial. Lorsque la demande de produits finis chute, le choc se transmet rapidement à la chaîne d'approvisionnement des produits et pèse sur les échanges des composants entrant dans la production et l'assemblage au niveau mondial.

15. L'assèchement des crédits pour l'exportation – utilisés pour faciliter les deux tiers des exportations de marchandises des pays en développement – a pesé sur les échanges commerciaux. Le crédit est devenu rare au moment où les banques avaient des problèmes de liquidités et cherchaient à limiter les risques liés à la forte instabilité des prix des produits de base et à la solvabilité des clients. Comme les crédits à l'exportation sont plus rares et plus coûteux, ils continuent à limiter les perspectives d'exportation des pays en développement, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME) tributaires de ce moyen de financement. Selon les prévisions, il devrait manquer entre 100 à 300 milliards de dollars en 2009 sur le marché de ces crédits, ce qui représente quelque 10 billions de dollars.

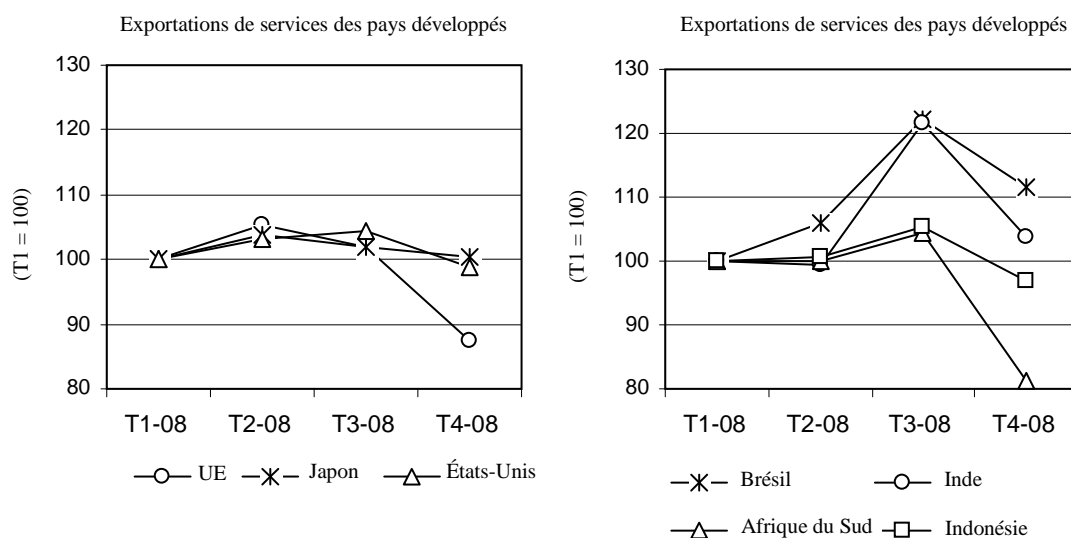
16. La très forte baisse de la valeur des exportations des pays en développement est attribuable en partie au recul des prix des produits de base. La chute spectaculaire des prix de ces produits représentait une inversion de la tendance à la hausse observée jusqu'au milieu de 2008. Au début de 2009, les prix des produits de base étaient en baisse de 36 % en moyenne par rapport à leur plus haut, la chute la plus forte étant enregistrée pour le pétrole brut (en recul de 67 %), les graines oléagineuses et les huiles végétales (en recul de 62 %), les minéraux, minerais et métaux (en baisse de 52 %) et les matières premières agricoles (en recul de 16 %).

B. Commerce des services

17. La crise a affecté le secteur des services, avec des incidences graves pour les pays qui sont tributaires d'exportations de services. La demande d'importations de services a nettement ralenti au quatrième trimestre de 2008, ce qui a entraîné une chute de 12 % des exportations de services des pays développés (fig. 2). C'est pour l'UE que le recul a été le plus marqué (14 %) alors qu'il était un peu moins prononcé pour le Japon et pour les États-Unis. Pour certains pays en développement, les exportations de services ont reculé au premier trimestre de 2008 dans une proportion de 8 à 22 %. La diminution a été particulièrement prononcée pour l'Afrique du Sud (en baisse de plus de 20 %), tandis que le Brésil, l'Inde et l'Indonésie accusaient des diminutions de 9 à 15 %.

Figure 2

Exportations de services en 2008



Source: Données corrigées des variations saisonnières tirées des statistiques de l'OCDE.

18. Globalement les exportations de services ont moins fortement chuté que les exportations de marchandises peut-être parce que, à la différence des marchandises, les services ne sont pas sensibles à l'effet de stock et parce que les réductions de la demande de services interviennent moins brutalement, au fur et à mesure de l'exécution des contrats. Pour certains services (énergie, eau, santé, éducation, télécommunications et services professionnels et services fournis aux entreprises) considérés comme des nécessités, la demande ne devrait baisser que dans une proportion limitée. Elle s'est contractée en revanche pour d'autres services plus étroitement liés aux revenus comme le tourisme et les voyages, les services financiers, la construction, le commerce de détail et les services liés au commerce des marchandises y compris les transports. Certains de ces services représentent une importante part des exportations des pays en développement – les voyages et les transports représentent par exemple 30 % et 27 %, respectivement, des exportations de services de ces pays.

Encadré 1. Les effets de la crise dans certains secteurs de services

Services financiers: Les importations des États-Unis ont chuté de 13 % au quatrième trimestre de 2008 et leurs exportations de 17 %. En Irlande, les exportations étaient inférieures de 50 %, en glissement annuel, au premier trimestre de 2009. D'importants reculs des exportations au quatrième trimestre de 2008 ont été enregistrés en Argentine (34 %), au Chili (31 %), en République de Corée (24 %) et en Afrique du Sud (18 %).

Services de transport: Entre la mi-2008 et février 2009, la capacité de charge en conteneurs a baissé à la Barbade (de 33 %), au Chili (de 22 %), en Angola (de 13 %), en République-Unie de Tanzanie (de 8 %), en Chine (de 5 %) et en Inde (de 2 %).

En janvier 2009, le trafic portuaire a chuté à Singapour (de 19 %), à Hong Kong, Chine (de 23 %), à Long Beach, États-Unis (de 14 %) et au Havre, France (de 25 %). Le Baltic Dry Index – qui mesure le coût du transport maritime du vrac sec – s’est effondré de 94 % entre mai et décembre 2008. En juin 2009, l’indice ne représentait guère que 63 % de son plus haut de mai 2008. Selon l’Association du transport aérien international (IATA), en décembre 2008 le trafic de fret aérien avait chuté de 20 %, en glissement annuel, et la tendance s’est confirmée pour le premier trimestre de 2009; les volumes de fret aérien ont baissé de 20 %, et le nombre des passagers de 8 %.

Tourisme: Les arrivées de touristes internationaux ont diminué de 1 % au deuxième semestre de 2008 et ont encore reculé de 8 % entre janvier et février 2009. Le ralentissement important dans les pays développés se propage aux pays en développement. Selon les prévisions, le tourisme mondial devrait reculer de 3 % et le nombre d’emplois dans le secteur de 5 millions en 2009. Dans beaucoup de PMA et de petits pays économiquement faibles et vulnérables, les arrivées de touristes vont probablement diminuer. Au premier trimestre de 2009, les arrivées de touristes à Antigua-et-Barbuda ont baissé de 14 %, aux Maldives de 11 % et aux Seychelles de 14 %.

Construction: Aux États-Unis et au Royaume-Uni, les mises en chantier de logements neufs ont chuté de 33 % et de 37 %, respectivement, en 2008. Pour l’Europe, on attend une baisse de la production du secteur de la construction de 5 % en 2009, après le recul de 3 % enregistré en 2008. Au niveau mondial, le marché de la construction tombera en 2009 à 5,6 billions de dollars, selon les prévisions. Dans toutes les régions, à l’exception de l’Asie, les dépenses de construction diminueront. Les pays membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG) ont enregistré en 2008 un effondrement de 60 %, en valeur, des nouveaux contrats de construction.

C. Effets sur l’IED et les envois de fonds

19. La baisse des exportations, les sorties de capitaux et le renchérissement du crédit risquent d’aggraver la situation déjà délicate de la balance des paiements de nombreux pays en développement. On estime qu’en 2009 ces pays auront un déficit financier de 350 à 650 milliards de dollars. Et la situation va probablement s’aggraver avec la baisse attendue des apports financiers par l’intermédiaire de l’IED, des envois de fonds et de l’aide publique. Selon des estimations préliminaires de la CNUCED, les apports d’IED allant aux pays en développement, qui avaient atteint en 2008 un montant de 518 milliards de dollars devraient diminuer en 2009 de 180 milliards de dollars.

20. Les effets préjudiciables de la crise seront encore plus graves pour les pays qui sont tributaires d’envois de fonds comme source de recettes en devises. Selon les estimations de la Banque mondiale, le montant total des envois de fonds vers les pays en développement en 2008 se chiffrerait à 305 milliards de dollars, soit 7 % de plus seulement qu’en 2007, ce qui serait un ralentissement marqué par rapport au taux de progression d’au moins 10 % enregistré année après année depuis 2001. En 2009, les envois de fonds pourraient baisser de 10 %, ce qui les ramènerait autour de 280 à 290 milliards de dollars.

Encadré 2. Envois de fonds

On considère que les envois de fonds sont relativement peu vulnérables au ralentissement économique. Mais la crise risque de peser sur les mouvements migratoires et de réduire ces transferts. Avec la crise, il y a eu en effet des pertes d'emplois dans de nombreux secteurs (par exemple le tourisme en Irlande, les services financiers au Royaume-Uni et la construction en Espagne et aux États-Unis). Comme 80 % des transferts qu'elle reçoit viennent de pays développés, l'Afrique subsaharienne serait vulnérable à un ralentissement économique sur ces marchés. Selon le FMI, une baisse d'un point de pourcentage de la croissance dans le pays hôte entraîne un recul de 4 % des envois de fonds. Vu leur dépendance vis-à-vis des envois de fonds, les pays de l'Afrique subsaharienne restent donc vulnérables aux réductions de ces transferts. Les envois de fonds représentent plus de 20 % du PIB aux Comores et au Lesotho, et plus de 5 % dans 10 autres pays d'Afrique subsaharienne. En 2008, les envois de fonds des États-Unis vers le Mexique n'ont pas dépassé 25 milliards de dollars, en recul de 3,6 %.

D. Conséquences pour le commerce et le développement

21. Les secteurs exportateurs ont joué un important rôle dans le développement à travers la croissance de la productivité, la création d'emplois et de revenus et la diffusion de technologies. La contribution croissante des exportations au PIB dans les pays en développement – dans une proportion qui est passée de 26 % en 1990 à plus de 44 % en 2008 – montre bien l'ouverture accrue de leur économie. Mais si dans les périodes de croissance économique mondiale l'ouverture des marchés permet aux pays de tirer profit du commerce, dans les périodes de ralentissement économique mondial les chocs extérieurs dommageables se transmettent rapidement à leur économie. La chute de la demande mondiale d'importations a gravement touché les pays dont la croissance était tirée largement, et avec succès, par les exportations, et elle oblige à réfléchir à ces stratégies de croissance reposant sur les exportations.

22. À la différence des crises précédentes qui étaient en grande partie limitées à des pays ou à des régions spécifiques et dont les pays ont pu se sortir en s'appuyant sur la demande extérieure, avec la contraction de la demande mondiale dans la crise actuelle les pays peuvent difficilement s'appuyer sur l'exportation pour espérer un redressement. En l'absence d'une amélioration de la demande mondiale, on peut compléter les stratégies tournées vers l'exportation par des stratégies qui créent de la demande intérieure et reposent sur celle-ci. En dynamisant la demande intérieure, notamment en diversifiant la production économique et en accroissant la consommation privée, il est possible de soutenir la production nationale et l'emploi. Les petits pays en développement auraient besoin de mesures spéciales, visant notamment à élargir les marchés régionaux. Dans le long terme, il faudrait adapter l'économie des pays à une croissance plus lente et en vue d'une production et d'une consommation durables.

23. Il est à souligner que la demande mondiale reste indispensable pour soutenir la croissance. Tout l'enjeu consiste à rendre l'économie des pays en développement et leur participation aux échanges commerciaux moins vulnérables aux chocs extérieurs. En améliorant la productivité et la compétitivité et en diversifiant le commerce et la production vers de nouveaux produits et services dynamiques, en explorant de nouveaux domaines d'avantage comparatif et en s'engageant dans des activités marchandes modernes, y compris en appliquant des politiques industrielles et autres, on favorisera une meilleure rétention de valeur ajoutée, les effets

d'entraînement en amont et en aval, la diffusion de technologies et la formation de capital³. Si le marché des pays du Nord reste important, il faut diversifier les marchés d'exportation en privilégiant les marchés non traditionnels et régionaux ainsi que l'intégration et la coopération Sud-Sud aux niveaux régional et interrégional.

24. Les pays pourraient s'en remettre davantage à l'État avec son rôle «catalyseur», pour des stratégies de développement durable et solitaire visant à améliorer les mesures de réglementation et d'incitation et encourager la diversification économique. Des réglementations plus robustes et plus efficaces, une meilleure supervision des marchés, des mécanismes d'appui à l'industrie et des filets de protection sociale sont importants. Pour bénéficier de la libéralisation des échanges commerciaux, il faut disposer d'institutions, de réglementations et de politiques macroéconomiques et politiques d'appui efficaces, et organisées selon un échelonnement et une progressivité appropriés.

IV. ÉVOLUTION DU SYSTÈME COMMERCIAL INTERNATIONAL

A. Réforme de la gouvernance mondiale et nécessité de repenser le système commercial international

25. Avec la crise, la question d'une gouvernance économique mondiale cohérente et efficace est devenue une priorité urgente pour la communauté internationale. Un système commercial multilatéral ouvert, équitable, fondé sur les règles, prévisible et non discriminatoire constituerait un bien public unique. Mais il est apparu que les coûts de la libéralisation et les restrictions (en étant tributaires d'un système unique) de la marge d'action nationale risquaient de plus en plus de passer pour excessifs par rapport aux gains tirés de l'ouverture économique. Politiques commerciales et politiques de développement étaient difficiles à concilier, et avec des politiques et des régimes commerciaux, financiers et monétaires non coordonnés les pays étaient encore plus vulnérables. Il est donc fondamental de combler ce «déficit de développement» dans le système commercial et de rétablir une coordination, une cohérence et une solidarité bénéfiques au niveau des politiques, afin que les avantages de la libéralisation soient répartis de manière équitable et équilibrée et qu'un sentiment d'appropriation et d'intégration soit partagé par tous.

26. La nécessité de concilier les impératifs du commerce et du développement dans un cadre cohérent a marqué l'histoire du système commercial multilatéral. L'OMC a étendu le champ de son action aux mesures dites «à l'intérieur des frontières» – par exemple, services, subventions, mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) et aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC) – et a renforcé son mécanisme de règlement des différends. Selon le principe de l'«engagement unique», tous les membres devaient accepter l'ensemble des résultats. Mais ce principe a sensiblement réduit l'autonomie des pays en développement en termes de choix de politiques, et il ne s'accompagnait pas d'un mécanisme de protection et d'ajustement efficace prenant en compte leurs besoins en matière commerciale et financière et en matière de développement. Les dispositions introduites récemment pour le traitement spécial et différencié étaient pour l'essentiel des clauses d'effort maximal relativement inefficaces ou conçues artificiellement, tout comme l'étaient les calendriers de mise en œuvre. Cette configuration de normes s'est traduite par des déséquilibres évidents sur plusieurs questions de fond.

³ Dani Rodrik, «Growth after the crisis», 12 mai 2009.

27. Dans le même temps, les flexibilités et la marge d'action légitime prévues dans le cadre de l'OMC ont été contournées par des processus parallèles. Le processus d'accession à l'OMC, essentiel pour l'universalité du système, a amené des pays en voie d'accession à prendre des engagements allant parfois au-delà de ceux normalement prévus par l'OMC et qui ne sont pas pleinement compatibles avec leur niveau de développement. Les conditionnalités prévues dans le cadre des programmes d'ajustement structurel préconisés par le FMI ont conduit à une profonde réforme des politiques dans une multitude de domaines. Et la multiplication des accords commerciaux régionaux (ACR) a mené à une libéralisation plus poussée et à une harmonisation vers le haut des normes réglementaires.

28. On attendait du Cycle de Doha qu'il corrige ces déséquilibres et ces asymétries en privilégiant le développement et en apportant des réponses fortes pour l'agriculture et le programme essentiel pour le développement. Mais les négociations piétinent et n'ont pas répondu, en grande partie, à ces attentes. Elles souffrent apparemment de l'absence d'un leadership fort et d'une structure propice, et leurs modalités complexes ne facilitent pas les avancées. Globalement, l'idée d'un programme pour le développement semblait moins retenir l'attention. Il fallait donc redonner la priorité dans la feuille de route de Doha au programme essentiel pour le développement, avec en particulier des dispositions renforcées et opérationnelles pour le traitement spécial et différencié et des réponses pour les questions de mise en œuvre et le programme incorporé pour l'agriculture et les services.

29. La participation des pays en développement aux négociations s'est notablement renforcée, et ces pays ont réussi à introduire le programme pour le développement dans le processus. Dans le même temps, les divers domaines présentant un intérêt pour les pays en développement ont été mis en relief, et certains de ces pays ont réussi à faire inscrire dans le programme des négociations des thèmes innovants, comme ceux de l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les PMA, du traitement spécial pour les petits pays économiquement faibles et vulnérables et les membres ayant récemment accédé à l'organisation, et du coton. Pour le traitement spécial et différencié, de nouvelles approches sont testées dans le cadre des négociations de fond, y compris sur la facilitation du commerce, où il est proposé que les engagements de fond soient liés à la capacité de mise en œuvre. Les capacités, besoins et intérêts divers des pays en développement sont pris en compte par une différenciation de facto, qui s'écarte de la notion traditionnelle de traitement spécial et différencié fondé sur la non-discrimination entre pays en développement.

30. Le fonctionnement du système commercial multilatéral devrait être réexaminé avec soin en tenant compte des impératifs des objectifs du Millénaire pour le développement. En stabilisant le système après les cycles de négociation, et en prévoyant suffisamment de temps pour la mise en œuvre, les évaluations et le renforcement des capacités, en particulier dans les pays en développement, on pourrait éviter les risques de défaut de mise en œuvre et les différends pouvant nuire à la crédibilité du système. En ce qui concerne les négociations futures, il faudrait trouver les moyens de gérer un programme complexe et de grande envergure. Si un programme de vaste portée dans le cadre d'un engagement unique pouvait faciliter les compensations entre secteurs, il détournerait l'attention d'un programme essentiel pour le développement et était impossible à gérer. Et les compensations en question pouvaient difficilement se concrétiser sur les points d'intérêt vital pour les pays, en particulier si le moment n'était pas encore venu de les négocier. Les échecs récurrents ont montré qu'il fallait se mettre d'accord sur l'essentiel avant de passer à l'étape finale, et qu'une importante correction de trajectoire pouvait s'imposer pour

dépasser la logique de l'égoïsme mercantile au profit de l'intérêt collectif, des biens publics et du développement, en reconnaissant l'interdépendance économique des pays. Il fallait donc envisager de recentrer le système, en passant d'une approche fondée sur des sanctions à une approche plus solidaire fondée sur l'interdépendance.

31. Définir les frontières du système commercial est un important enjeu systémique. La succession des crises de développement récentes pour les produits alimentaires, l'énergie, les prix des produits de base, la santé et le climat a remis en cause la pertinence et l'adéquation du système commercial multilatéral face à des problèmes de développement aussi profonds et affectant les besoins fondamentaux de l'être humain. Un certain nombre d'aspects de plus en plus systématiquement couverts dans les accords commerciaux régionaux – investissement, concurrence, travail et environnement – mériteraient d'être intégrés dans le système commercial multilatéral, avec d'importantes implications possibles en termes de développement qui appellent un examen attentif.

B. Accords commerciaux régionaux

32. Les accords commerciaux régionaux (ACR) se sont multipliés rapidement, et on en dénombre aujourd'hui plus de 220. S'ils ont facilité une libéralisation plus rapide, plus profonde et de plus vaste ampleur et des réformes sur le plan réglementaire, ces accords ont réduit les incitations à négocier au niveau multilatéral. Les pays en développement sont activement engagés dans un processus d'intégration régionale Sud-Sud et considèrent les accords commerciaux régionaux comme un instrument de développement essentiel. L'émergence de pays en développement dynamiques a créé des opportunités de coopération Sud-Sud et Sud-Sud-Nord, à l'exemple de l'Initiative de Chiang Mai et de la Banque du Sud en Amérique latine. Et la coopération commerciale Sud-Sud, y compris à travers le Système global de préférences commerciales (SGPC), contribue à la diversification économique des pays.

33. Les accords commerciaux régionaux Nord-Sud qui transforment les préférences unilatérales en préférences réciproques se sont eux aussi développés. L'un des enjeux clefs a consisté à concevoir des dispositions réciproques, mais aussi asymétriques et flexibles, pour assurer aux pays en développement des opportunités de marché.

Encadré 3. Accords de partenariat économique (APE) entre le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union européenne

Les accords de partenariat économique entre les pays ACP et l'UE sont un exemple important d'accords Nord-Sud impliquant des pays à faible revenu et économiquement vulnérables. L'accord de partenariat économique CARIFORUM-UE est le seul accord global de ce type couvrant les services, l'investissement et les droits de propriété intellectuelle, tandis que les négociations se poursuivent pour les autres régions. Certaines questions de fond se détachent nettement, notamment la définition de l'expression «l'essentiel des échanges commerciaux», la clause de la nation la plus favorisée (NPF) et la portée des accords. Transformer les accords de partenariat économique en véritables instruments de développement durable, de réduction de la pauvreté et d'intégration régionale est le principal défi. Des flexibilités plus grandes sont nécessaires pour que toutes les parties prenantes à l'APE soient dans une meilleure situation au terme du processus. Une coopération plus étroite accompagnée de financements substantiels reste la clef de la contribution de ces accords au développement.

34. La coopération pour le développement a été fondamentale pour assurer une répartition plus équitable des bénéfices. Une coordination des accords commerciaux régionaux Nord-Sud avec le processus d'intégration en cours au niveau sous-régional pour éviter tout «effet dissuasif» sur ce dernier est devenue une nécessité essentielle dans les régions. La crise a montré que ces accords avaient pu accentuer la vulnérabilité des pays en encourageant la libéralisation du compte de capital et la libéralisation et la dérégulation des services financiers. Le multilatéralisme doit être renforcé, notamment en assurant la cohérence des accords commerciaux régionaux avec le système commercial multilatéral.

C. Protectionnisme et nationalisme économique

35. Avec la crise, on a vu se multiplier des signes de nationalisme économique au fur et à mesure que montaient les pressions en faveur d'une protection des industries nationales touchées par la crise. Certaines mesures prises au niveau national face à la crise ont eu des retombées préjudiciables sur des pays tiers, avec des risques de modifications des conditions de concurrence de déplacements de la production. La spirale possible du protectionnisme et des représailles pourrait peser encore plus sur le commerce, l'investissement et les flux financiers. À travers la préférence nationale – condition imposée pour «acheter, prêter, investir ou embaucher au niveau local»⁴ – Les gouvernements voulaient éviter que les mesures de relance ne «fuiant» vers un accroissement des importations. Les pressions en faveur de ce type de préférences ont été exacerbées parce que les mesures de relance n'ont pas été coordonnées au niveau mondial. Mais les mesures temporaires exceptionnelles ne devaient pas devenir permanentes. Certains pays, surtout en développement, ont pris des mesures pour faciliter les échanges commerciaux.

36. S'il a été primordial de maintenir les marchés ouverts, cette montée du nationalisme économique et des sentiments protectionnistes a mis en relief les limites du système commercial pour éviter les politiques de cette nature, soit parce que celles-ci n'étaient pas assujetties aux règles commerciales internationales soit parce qu'elles étaient assujetties à des règles qui étaient ambiguës ou dont l'application effective était difficile parce qu'il était pris beaucoup de mesures similaires, par exemple sous forme de subventions. L'adoption par le G-20 d'un «pacte de maintien du statu quo» volontaire constituait en partie une tentative pour pallier ce problème. Les difficultés du Cycle de Doha ont mis à l'épreuve sa capacité de contribuer à atténuer les effets de la crise dans l'immédiat.

37. Le soutien par les gouvernements des services bancaires et financiers a été un élément primordial de la réponse immédiate à la crise pour éviter la faillite du système, soutien passant par la reprise des actifs toxiques, la nationalisation, l'encouragement des prises de contrôle par le secteur privé, la recapitalisation et des garanties élargies des engagements des banques par les pouvoirs publics. On considère que ces mesures font généralement partie des exceptions d'ordre prudentiel admises par l'Annexe sur les services financiers de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), qui prévoit des mesures pour «la protection des investisseurs, des déposants, des titulaires de polices, ... ou pour assurer l'intégrité et la stabilité du système financier», étant entendu que les mesures qui ne seront pas conformes aux dispositions de l'AGCS «ne seront pas utilisées ... comme un moyen d'éviter [des] engagements ou obligations au titre de l'Accord». S'il n'était pas prévu de disciplines pour les subventions dans l'AGCS, la

⁴ WT/TPR/OV/W/1, 20 avril 2009.

question des modalités d'octroi des subventions – c'est-à-dire sur la question de savoir si les subventions pouvaient être réservées aux fournisseurs de services financiers nationaux, à l'exclusion des fournisseurs étrangers – devait être rapprochée des engagements en matière de traitement national pris dans le cadre de l'AGCS. Les prêts consentis à taux préférentiel par des banques bénéficiant d'un soutien des pouvoirs publics pouvaient constituer une subvention indirecte au sens de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) si ces prêts allaient à des secteurs industriels.

38. L'industrie automobile a été durement touchée par la crise. Parmi les aides publiques à l'industrie on peut mentionner l'octroi de crédits, des allègements fiscaux et des prêts directs, y compris des prêts à court terme pour assurer le fonds de roulement. Les conditions de l'aide apportée pour préserver l'activité industrielle et l'emploi dans le pays étaient jugées particulièrement problématiques. Selon l'Accord SMC, les aides publiques pouvaient être considérées comme des subventions donnant lieu à une action, voire prohibées, si elles causaient des «effets défavorables» pour les intérêts d'autres pays. Il semble que les subventions destinées à couvrir les «pertes d'exploitation» ou pour l'«annulation directe d'une dette» risquent plus souvent de donner lieu à une action, à en juger par les dispositions y relatives de l'Accord SMC aujourd'hui venues à expiration. Le risque d'une faillite qui aurait pu causer de graves problèmes sociaux semble justifier en partie de telles mesures.

Encadré 4. Acheter américain

L'article 1605 de la loi des États-Unis pour la relance économique, ou loi de 2009 pour la relance et le réinvestissement en Amérique, impose l'utilisation de fer, d'acier et de biens manufacturés produits aux États-Unis dans les projets de «construction, transformation, rénovation ou réparation des bâtiments publics ou des ouvrages publics». La loi prévoyait que les dispositions devraient «être appliquées de manière compatible avec les obligations des États-Unis en vertu des accords internationaux».

Ce texte législatif contient la loi pour l'emploi de travailleurs américains, qui limite la possibilité pour les entreprises bénéficiant du programme de reprise des actifs toxiques de recruter de nouveaux travailleurs titulaires d'un visa H-1B. Normalement, les entreprises peuvent employer pendant une durée de six ans ou plus des personnes titulaires de ce type de visa appartenant à différentes catégories professionnelles, par exemple ingénieurs, informaticiens et comptables, sans être assujetties aux règles protégeant l'emploi local, dans la limite d'un contingent annuel de 65 000 travailleurs titulaires d'un permis H-1B pour l'ensemble du pays. Les entreprises bénéficiant du programme de soutien financier doivent publier les vacances de postes avant de demander l'autorisation d'employer des personnes titulaires d'un visa H-1B et, entre autres, montrer qu'elles ont essayé par des moyens concrets de recruter des travailleurs américains.

39. Les dispositions «acheter américain» de la loi des États-Unis pour la relance économique étaient jugées préoccupantes dans la mesure où elles pouvaient donner lieu à des pratiques discriminatoires pour les marchés publics. Les marchés publics ont traditionnellement été exemptés de l'obligation de non-discrimination, les pouvoirs publics ayant pris l'habitude de se prévaloir de diverses clauses «acheter national» pour promouvoir les entreprises locales. L'Accord plurilatéral de l'OMC sur les marchés publics (AMP) a étendu le principe de la non-discrimination aux 13 pays qui y sont parties, mais pas aux pays non parties à l'Accord. C'est la crise qui a porté sur le devant de la scène la question des marchés publics.

40. Face à l'aggravation du chômage, les gouvernements cherchent à préserver l'emploi local, en recourant à des mesures qui peuvent porter préjudice à certaines activités de services, y compris en termes d'externalisation. Par exemple, les aides fiscales offertes aux entreprises à condition qu'elles ne délocalisent pas d'activités à l'étranger ont porté tort aux exportations de services de télécommunication et d'information externalisés dans les pays en développement. La mobilité et les mouvements migratoires de la main-d'œuvre ont eux aussi retenu l'attention au moment où plusieurs industries de services (tourisme, services financiers ou construction) ont réduit les emplois, en particulier pour les migrants et les sous-traitants étrangers. Ces tendances pourraient affecter les engagements pris selon le mode 4 dans le cadre de l'AGCS.

41. Le renforcement des mesures à la frontière semble moindre. Les rares cas de relèvement de leurs droits de douane par des pays développés mettent en lumière l'utilité du système commercial multilatéral pour garantir un commerce ouvert. C'étaient les pays en développement qui avaient recours à un relèvement des droits, y compris pour soutenir leur balance des paiements, parce que pour des raisons de libéralisation unilatérale leurs taux appliqués étaient inférieurs aux taux consolidés, ce qui leur laissait une marge d'action légitime pour relever leurs droits. Ces flexibilités sont jugées importantes par les pays en développement pour amortir les chocs, en particulier parce que les droits de douane étaient souvent le seul instrument dont ils disposaient.

42. Il a été davantage recouru à des mesures non tarifaires, par exemple normes, règlements techniques et mesures commerciales correctives. Le nombre de nouvelles enquêtes antidumping a augmenté entre juillet et décembre 2008, avec 120 enquêtes nouvelles engagées par 15 pays. Le pays le plus souvent mis en cause est la Chine et les produits visés incluent les métaux communs, les produits chimiques, les textiles et les matières plastiques. Au premier trimestre de 2009, le nombre des enquêtes nouvelles a encore augmenté de 19 %, en glissement annuel.

V. ÉTAT D'AVANCEMENT DU CYCLE DE DOHA

43. Les membres de l'OMC doivent relever un défi d'importance: mener à bien le cycle de Doha dans le contexte de la crise mondiale. On a cherché à évaluer les effets des résultats de ce cycle de négociations en termes de bien-être, en utilisant différents postulats et scénarios. L'aboutissement du cycle de négociations pourrait injecter 150 milliards de dollars pour la relance⁵, et selon un scénario «réaliste» reposant sur une analyse d'équilibre général, il pourrait procurer un gain en termes de bien-être de 100 milliards de dollars⁶. Même si ces gains sont modestes comparés au 1,6 billion de dollars au total des mesures de relance au niveau mondial, l'aboutissement des négociations permettrait d'écartier le risque du scénario le plus défavorable, avec des pertes potentielles en termes de bien-être qui pourraient atteindre 130 à 350 milliards de dollars, dues à la hausse des droits de douane dans tous les pays⁷. Ce cycle de négociations ne pourra procurer des retombées bénéfiques qu'avec une conjoncture macroéconomique, des conditions et des politiques d'accompagnement appropriées.

⁵ Déclaration du Directeur général de l'OMC devant l'Organe d'examen des politiques commerciales, 14 avril 2009.

⁶ Kym Anderson et autres (2005), Market and welfare implications of Doha reform scenarios.

⁷ Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (2008), Potential cost of a failed Doha Round.

44. La dernière tentative importante pour relancer le cycle de négociations a été une réunion ministérielle informelle, tenue du 21 au 30 juillet 2008, pour établir les modalités des engagements de réduction pour l'agriculture et l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) et des offres anticipées dans le secteur des services. Mais la tentative a échoué en raison de plusieurs difficultés, dont le mécanisme de sauvegarde spéciale. Certains faits au niveau national avaient eu une incidence sur les négociations, y compris l'expiration du mandat pour la promotion des échanges commerciaux aux États-Unis, les politiques agricoles nationales et la prolifération des accords commerciaux régionaux. Le projet de modalités révisé concernant l'agriculture et l'accès aux marchés pour les produits non agricoles présenté le 6 décembre 2008 reprenait en grande partie les avancées faites depuis juillet 2008.

45. Les perspectives de finaliser les modalités en 2009 sont incertaines. La transformation du contexte économique pourrait prolonger encore le cycle de négociations dans la mesure où la crise mobilise l'action au niveau politique. Il est maintenant suggéré la fin 2010 comme objectif possible pour conclure les négociations. Mais une question essentielle reste posée: quand les conditions deviendront-elles favorables à un engagement politique pour un résultat juste et équilibré? Il faudrait pour cela un leadership fort des grands pays. Les changements de leadership intervenus récemment dans certains pays pourraient favoriser une redéfinition des priorités nationales pour le commerce. Aux États-Unis par exemple, la reconduction du mandat pour la promotion des échanges commerciaux faciliterait un engagement crédible.

46. Il a été récemment suggéré pour les négociations une approche en deux volets, où les négociations sur les modalités se poursuivraient en parallèle avec l'établissement de listes pour «tester les résultats» afin d'arriver à une plus grande clarté sur l'utilisation des flexibilités. Mais beaucoup de pays en développement se méfiaient des possibles effets préjudiciables de cette approche sur le mandat de Doha et sur les négociations multilatérales concernant les modalités. Les négociations sur les modalités pourraient être conditionnées à l'établissement de listes afin de prendre en compte l'intérêt essentiel en matière d'accès aux marchés. Ces négociations ont atteint un degré élevé de complexité, qui rend difficile une évaluation de la valeur globale de la proposition. Un retour à des approches plus simples et facilitées, pour les cycles de négociations futurs, devrait être envisagé.

47. La septième Conférence ministérielle de l'OMC, conférence qui se tient en principe tous les deux ans et qui était attendue en 2007, devrait se tenir du 30 novembre au 2 décembre 2009 à Genève. Elle fera le bilan de la mise en œuvre des accords de l'OMC et examinera les problématiques auxquelles est confrontée l'OMC dans l'environnement économique mondial actuel.

48. La crise a mis en relief l'importance primordiale de renforcer la capacité de résistance des pays aux chocs exogènes à travers des politiques proactives, des interventions ciblées et des cadres réglementaires et institutionnels adaptés. Pour que le cycle de négociations puisse contribuer de manière optimale à atténuer les effets de la crise, il est impératif que les résultats comportent une composante développement solide et ayant un sens, et puissent faire l'objet d'une mise en œuvre rapide. Spécifiquement, les résultats en termes de développement qui pourraient faire l'objet d'une mise en œuvre rapide pour répondre à la crise pourraient inclure:

a) Un accès aux marchés amélioré pour l'agriculture et les produits industriels intéressant les pays en développement;

- b) La mise en œuvre accélérée de l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les PMA, avec des règles d'origine plus simples et plus transparentes;
- c) L'élimination des obstacles non tarifaires qui faussent les échanges;
- d) L'élimination accélérée des subventions à l'exportation;
- e) Une réduction ambitieuse du soutien interne pour le coton;
- f) Un accès aux marchés pour les services selon les modes 4 et 1 qui ait un sens sur le plan commercial, et la mise en œuvre de modalités spéciales pour les PMA;
- g) Des disciplines équilibrées pour les mesures de sauvegarde d'urgence dans le secteur des services;
- h) Une accélération du soutien en faveur du renforcement des capacités pour la facilitation du commerce;
- i) Un appui renforcé et consolidé dans le cadre de l'Initiative d'aide au commerce.

A. Agriculture

49. Alors que dès le milieu de 2008 la chute des prix a réduit les recettes des exportateurs de produits de base par un simple effet de prix, le ralentissement économique a aussi commencé à peser sur la demande d'importations en volume. L'instabilité accrue des prix des produits de base et la spéculation sur ces produits ont compromis les perspectives économiques et les possibilités d'accès des populations pauvres aux produits alimentaires. La capacité d'absorber de tels chocs varie largement d'un pays à un autre, et la question de la contribution potentielle de la réforme des politiques agricoles dans le cadre des négociations en a préoccupé beaucoup. Si le cycle de négociations pouvait réduire les distorsions, la libéralisation risquait d'induire une plus grande vulnérabilité, en particulier pour les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires qui avaient besoin de mesures de soutien spécifiques pour susciter une réaction de l'offre.

50. Le projet de modalités présenté en décembre 2008 enregistrait les progrès accomplis depuis juillet 2008. En ce qui concerne le soutien interne, le niveau des réductions du soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges a été déterminé, avec une réduction de 70 % proposée pour les États-Unis. La réduction fixerait un nouveau plafond pour les États-Unis à 14,5 milliards de dollars, comparé à leur niveau de dépenses effectif de 6,5 milliards de dollars en 2007.

51. En ce qui concerne l'accès aux marchés, il a été constaté des avancées concernant les réductions de droits de 70 % dans la fourchette tarifaire la plus élevée pour les pays développés, la possibilité de considérer comme sensibles 4 % des lignes tarifaires et un plafond tarifaire à 100 % pour toutes les lignes tarifaires à l'exception des produits sensibles. Ces paramètres ont largement déterminé la portée de l'ouverture des marchés dans les pays développés. Les pays en développement sont eux autorisés à désigner comme produits spéciaux jusqu'à 12 % des lignes tarifaires pour protéger leur sécurité alimentaire et leurs moyens de subsistance. Les petits pays économiquement faibles et vulnérables ont le choix entre l'application d'une formule étagée ou une réduction moyenne de 24 %.

Tableau 1
Réduction des droits dans l'agriculture

		Avec 4 % de produits sensibles et 12 % de produits spéciaux	
	Droit consolidé initial	Nouveau droit consolidé	Réduction moyenne
UE	21,6	11,4	54,0
Japon	31,3	17,1	54,0
États-Unis	6,2	3,7	54,0
Brésil	35,4	23,2	36,0
Chine	15,7	12,9	14,4
Inde	113,1	74,8	36,0
Indonésie	47,1	31,7	36,0
Afrique du Sud	40,6	25,2	29,1
Jamaïque	96,6	68,2 (73,3*)	31,6 (24*)
Kenya	100	70,2 (76,0*)	32,4 (24*)
Panama	27,7	21,6 (21,3*)	23,3 (24*)

Source: CNUCED.

* Option d'une réduction moyenne de 24 % pour les petits pays économiquement faibles et vulnérables.

52. La question du mécanisme de sauvegarde spéciale reste en suspens. Ce mécanisme a pour objet de permettre aux pays en développement d'accroître leurs droits de douane face à une brusque augmentation des importations ou à une chute des prix des importations. La forte instabilité récente des prix des produits de base a accru encore l'importance de ce mécanisme. La principale question qui se pose est celle de savoir dans quelle mesure les pays en développement peuvent accroître les droits de douane au-delà des taux consolidés pré-Doha, et à quelles conditions. Les parties à l'origine de la proposition craignent que des conditions trop restrictives rendent difficiles l'utilisation du mécanisme. Les exportateurs de produits agricoles estiment quant à eux qu'un mécanisme trop permissif restreindrait leurs possibilités d'exportation, y compris le commerce Sud-Sud. Le «seuil de déclenchement» a moins retenu l'attention, bien que l'expérience avec la sauvegarde spéciale existante laisse penser que le mécanisme de seuil de déclenchement pourrait être utilisé plus souvent.

53. La crise et le retournement des prix des produits de base ont touché le secteur du coton et la persistance de prix bas pour ce produit, en particulier causée par les subventions, a encore réduit les perspectives de revenu des producteurs de coton en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest. L'indice des prix du coton a chuté de 40 % depuis son plus haut en 2008. On prévoit que

le commerce mondial du coton diminuera de 7 % en 2009, et la part des quatre pays auteurs de la proposition sur le coton est retombée en 2008-2009 à 5,8 %, alors qu'elle était en moyenne de 8,3 % depuis dix ans. On prévoit aussi qu'en volume les exportations de ces quatre pays chuteront de 38 % en 2008-2009. Pris ensemble, ces effets pourraient être particulièrement sévères dans la mesure où le coton représente entre 30 et 60 % des exportations et 6 % du PIB. Les subventions mondiales pour les producteurs de coton se chiffraient à 4,5 milliards de dollars, et l'élimination des distorsions risquait de majorer les prix de 5 à 25 %. Les quatre pays concernés cherchent à obtenir des réductions plus profondes et de plus vaste portée du soutien pour le coton. Compte tenu de la crise, le coton devrait bénéficier d'une procédure accélérée.

54. Des intérêts contradictoires rendent la solution du problème de l'érosion des préférences extrêmement difficile, le problème étant exacerbé par un différend de longue date sur les droits de douane appliqués aux bananes par l'Union européenne. Les pays ACP et les PMA tributaires de préférences souhaitaient que l'on atténue l'effet de l'érosion des préférences en libéralisant plus lentement certains produits, comme le sucre, le bœuf, la banane ou le tabac. De leur côté, les exportateurs d'un petit nombre de produits agricoles sous le régime NPF réclamaient une libéralisation plus totale des «produits tropicaux». Comme 36 produits relèvent de ces deux catégories, il est difficile de trouver un compromis.

B. Accès au marché pour les produits non agricoles

55. La crise a gravement touché les produits manufacturés. Ces produits représentent les deux tiers des importations des pays en développement, et comme ces pays cherchent à diversifier leur économie vers des activités à plus forte valeur ajoutée, ils craignent qu'une ouverture soudaine des marchés entraîne une désindustrialisation. La crise a mis en lumière la nécessité de politiques industrielles, et pour beaucoup de pays en développement l'idée de transcrire le principe d'une «réciprocité qui ne soit pas totale» en paramètres opérationnels était centrale. Les pays développés cherchaient à s'assurer un «accès véritable» aux marchés dynamiques des pays en développement. Les problèmes tenaient au fait que les pays en développement appliqueraient des réductions moyennes des droits consolidés plus importantes que les pays développés, mais qu'ils maintiendraient des droits consolidés supérieurs à ceux des pays développés, et que les taux appliqués seraient réduits dans une moindre mesure après l'abaissement suivant la formule.

Tableau 2

Réduction des droits au titre de l'AMNA

	Droit consolidé initial	Nouveau droit consolidé	Réduction moyenne
Coefficient 22			
Argentine	31,9	13,8	55,5
Brésil	30,8	13,5	54,5
Chine	9,1	6,5	25,4
Inde	38,6	15,0	58,6
Afrique du Sud	16,7	10,6	34,8

	Droit consolidé initial	Nouveau droit consolidé	Réduction moyenne
Coefficient 8			
Canada	5,4	2,6	32,0
UE	4,0	2,2	27,4
Japon	2,9	1,3	16,6
États-Unis	3,3	1,7	21,7

Source: CNUCED. Flexibilités prévues au paragraphe 7 b) i) du projet.

56. Le projet de modalités de décembre 2008 était le premier à inclure des paramètres spécifiques pour les coefficients de la formule suisse déterminant l'importance des réductions des droits – coefficient 8 pour les pays développés et coefficients 20, 22 ou 25 pour les pays en développement. Pour ces derniers, le niveau des flexibilités autorisant à exclure certains produits de l'application de la formule dépend du niveau du coefficient, de sorte que plus le coefficient est bas, plus la flexibilité est grande. Le souci d'un «accès véritable» aux marchés et l'incertitude que semble susciter l'utilisation des flexibilités ont conduit à l'introduction d'une clause «anticoncentration» pour éviter une concentration dans un secteur donné des lignes tarifaires exclues.

57. Les initiatives sectorielles sont devenues un important sujet de controverse dans la mesure où il était demandé aux pays en développement de participer à certaines actions sectorielles, y compris pour les produits chimiques, les machines industrielles et les produits électroniques, alors qu'il avait été décidé à Hong Kong (Chine) qu'ils y participeraient de manière volontaire. Une analyse d'équilibre général faite par la CNUCED montre que la libéralisation dans ces trois secteurs causerait au Brésil, à la Chine et à l'Inde des pertes en termes de bien-être, ou leur procurerait des gains moindres en termes de production et d'emploi.

58. L'érosion des préférences dans le cadre de l'AMNA est importante pour les textiles et l'habillement, le poisson, le cuir, les machines électriques et le bois. Selon un scénario, les réductions de droits au titre de l'AMNA pourraient réduire la valeur des préférences pour le Bangladesh, le Honduras et Maurice de 335 millions, 303 millions et 82 millions de dollars, respectivement. Comme pour l'agriculture, il est proposé un calendrier de libéralisation plus long pour atténuer les effets de l'érosion des préférences, mais certains PMA craignaient qu'une telle approche les empêche de bénéficier d'un accès aux marchés préférentiel pour leurs exportations. Les effets de l'érosion des préférences seraient plus importants si les produits faisaient l'objet d'actions sectorielles qui élimineraient les marges de préférence. Les règles d'origine pourraient être rendues plus pratiques à appliquer pour faciliter les échanges commerciaux.

C. Accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les PMA

59. Une couverture de 97 % des produits dès que possible par tous les pays développés et la progression vers un objectif de 100 % restent des questions clefs s'agissant de l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent. La plupart des pays développés ont atteint cet objectif, et certains pays en développement (Chine et Inde) ont fait d'importants pas en ce sens. L'approbation de l'extension des dérogations au regard de l'OMC pour les schémas de préférences des États-Unis, y compris ceux de la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique, et la préférence Sud-Sud pour les PMA, est un signe positif.

S'agissant des règles d'origine, les PMA réclamaient l'harmonisation des règles pour les rendre plus simples et plus transparentes. La réforme des règles d'origine en cours au sein de l'UE devrait répondre à certaines des préoccupations des PMA. Il est indispensable de faciliter l'utilisation de ces règles, y compris en améliorant les procédures administratives.

Encadré 5. Accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent dans les pays membres de la Quadrilatérale

En 2007, la couverture des lignes tarifaires bénéficiant de l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les PMA était de 99 % au Canada, de 99,4 % dans l'UE, de 98 % au Japon et de 84,1 % aux États-Unis. La couverture aux États-Unis est plus basse parce que le système généralisé de préférences (SGP) de ce pays exclut les vêtements, exportés massivement par les PMA d'Asie. Ces PMA se voient donc appliquer sur le marché américain des taux de droits moyens élevés – 10,4 % pour le Bangladesh et 12,5 % pour le Cambodge. Mesuré selon la valeur des importations, le taux de couverture est de 96 % au Canada, de 99 % dans l'UE, de 99 % au Japon et de 71,8 % aux États-Unis. La proportion d'importations bénéficiant effectivement de l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pourrait être moindre si l'utilisation des préférences est prise en compte. Le taux d'utilisation dans l'UE, par exemple, est estimé de 70 à 80 %.

D. Services

60. La crise pose d'importants problèmes pour les négociations sur l'AGCS, en particulier dans des secteurs clefs comme les services financiers et autres services essentiels et services d'infrastructure. La dérégulation et des réglementations inappropriées dans le secteur des services financiers, une libéralisation précipitée et l'ouverture du compte de capital ont exacerbé les effets de la crise sur les pays en développement. Les pays développés et certains pays en développement ont pris des engagements de plus vaste portée pour les services financiers dans le cadre du Mémorandum d'accord sur les engagements relatifs aux services financiers, y compris l'autorisation pour les fournisseurs de services financiers d'autres pays établis dans un pays d'offrir de nouveaux services financiers et une clause de statu quo interdisant d'assujettir à de nouveaux obstacles les services financiers couverts par le Mémorandum d'accord. La crise a mis en relief la nécessité de procéder avec précaution à la libéralisation dans ce secteur sensible, affectant tous les aspects de l'économie. Compte tenu de la faiblesse persistante des secteurs de services des pays en développement, il fallait que l'étendue de leurs engagements soit flexible et adaptée au degré de maturité du cadre politique, réglementaire et institutionnel des différents secteurs. Une mise en œuvre progressive des engagements ou une possibilité de retour en arrière dans les engagements pourrait faciliter la participation des pays en développement.

61. Les négociations sur les services ont souffert de l'absence de progrès pour l'agriculture et pour l'AMNA et des différentes tentatives de modification de l'approche des négociations telle que prévue dans l'AGCS et dans les lignes directrices, par exemple par la méthode des points de repère – en offrant des engagements «qui reflèteront substantiellement les niveaux courants d'accès aux marchés et de traitement national» et assureront «un accès aux marchés et un traitement national nouveaux dans les cas où il existe des entraves notables». La Conférence d'annonce d'intentions de juillet 2008 était une tentative pour relancer le processus d'offres et de demandes. Soixante et onze offres initiales et 31 offres révisées ont été présentées. Depuis la

réunion de Hong Kong (Chine), les négociations sur l'accès aux marchés se sont déroulées selon un processus plurilatéral, et 21 demandes ont été présentées. Les intentions annoncées couvraient la plupart des principaux secteurs et les quatre modes de fourniture. Les pays en développement étaient préoccupés par l'absence de valeur ajoutée dans les domaines présentant un intérêt pour eux, en particulier pour les modes 4 et 1. En dépit de certaines améliorations – y compris les engagements élargis pour le mode 4 de l'UE sur les personnes transférées à l'intérieur d'une société et les professionnels indépendants – les offres pourraient être plus significatives d'un point de vue commercial, conformément aux objectifs de développement de l'article IV de l'AGCS.

62. Les modalités concernant le traitement spécial des PMA restent à mettre en œuvre, en particulier s'agissant du mécanisme proposé pour accorder un accès préférentiel aux PMA, y compris à travers une dérogation aux obligations de la clause NPF.

63. Les négociations sur la réglementation intérieure ont pour objet de faire en sorte que les prescriptions relatives aux qualifications, les normes techniques et les prescriptions en matière de licences ne constituent pas des obstacles excessifs au commerce. L'idée essentielle était d'arriver à un équilibre entre la nécessité d'une autonomie nationale en matière réglementaire comportant le droit de réglementer, et les disciplines permettant d'éliminer les obstacles injustifiables à l'accès aux marchés, y compris pour le mode 4. Pour beaucoup, le «critère de la nécessité» proposé était une contrainte qui limitait l'autonomie en matière réglementaire nécessaire pour poursuivre des objectifs de politique publique et de développement. Le programme de réforme proposé en matière réglementaire pour les services financiers – qui pourrait conduire à assujettir à des prescriptions des banques ou des organismes de notation financière après que ceux-ci ont déjà reçu leur agrément d'activité – souligne l'importance d'une marge d'action adéquate en matière réglementaire pour répondre efficacement à de nouvelles exigences économiques et sociales.

Encadré 6. Les aspects réglementaires et institutionnels des services financiers⁸

La crise montre bien l'importance des cadres réglementaires et institutionnels dans les services d'infrastructure, où le coût de la défaillance du cadre réglementaire est extrêmement élevé. La forte expansion des marchés financiers qui a précédé la crise n'a pas été accompagnée d'améliorations parallèles de la réglementation et de la surveillance des marchés. Ces marchés sont donc restés caractérisés par un contrôle insuffisant des instruments financiers à haut risque, avec les risques et l'effet de levier d'institutions financières non traditionnelles, et par l'absence de réglementation adéquate des marchés de capitaux et de structures incitatives pour des mécanismes de compensation. Les gouvernements, les régulateurs et les systèmes de régulation et mécanismes de coopération au niveau international peuvent contribuer à la mise en place de cadres réglementaires et institutionnels solides pour prévenir les défaillances futures. Ces cadres doivent être adaptés aux spécificités économiques et sociales des pays.

⁸ 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). Voir aussi TD/B/C.I/MEM.3/2.

64. La crise a mis en relief une nouvelle fois l'importance des règles de l'AGCS. Les négociations sur les mesures de sauvegarde d'urgence ont tourné autour des propositions de huit pays d'Asie du Sud-Est. Selon ces propositions, des mesures de sauvegarde d'urgence seraient applicables s'il existe pour les fournisseurs de services nationaux un préjudice grave ou une menace de préjudice grave pour la viabilité de la branche de production nationale par suite des engagements. Ces mesures prendraient la forme de mesures positives, y compris des dons ou des régimes d'imposition différenciés, avec la possibilité de suspendre les engagements uniquement en dernier ressort. En ce qui concerne les subventions, l'AGCS reconnaît leur rôle en relation avec les programmes de développement des pays en développement et prend en compte le besoin particulier de flexibilité de ceux-ci. Les négociations ont été centrées sur la définition des subventions qui faussent les échanges et des subventions «ne donnant pas lieu à une action», et sur l'équilibre à trouver entre les objectifs de développement des pays en développement.

VI. CONCLUSIONS

65. Le commerce international reste un moteur de la croissance. La crise était porteuse de transformations et elle remettait en cause l'idée d'un développement ancré dans des stratégies de croissance tirées par les exportations et reposant sur des déséquilibres macroéconomiques mondiaux conduisant à une surproduction et sur la consommation. Ce schéma de développement n'est plus viable. Le défi pour les pays consiste à rendre leur économie et leur commerce mieux capables de résister aux chocs, en encourageant la demande intérieure et en diversifiant leur économie vers des produits, des services et des marchés nouveaux, y compris le commerce Sud-Sud. Cet objectif pourrait passer par un renforcement des capacités productives, par un accroissement de la valeur ajoutée et de la rétention de valeur, ainsi que par la facilitation des mouvements de personnes et des envois de fonds, grâce à des politiques proactives, à une réforme du secteur financier, à la mise en place de cadres réglementaires et institutionnels efficaces et à un appui substantiel pour les pays en développement, y compris sous la forme d'une aide publique au développement accrue. Le système de gouvernance économique mondial doit appuyer ces efforts, tout en ménageant aux pays en développement une marge d'action accrue. La cohérence des politiques commerciales, financières, monétaires et de développement est indispensable. Il faudrait pour cela un système commercial international plus juste et plus équitable qui favorise la réalisation de l'objectif 8 du Millénaire pour le développement. Ce système pourrait jouer un rôle essentiel pour ramener de la crédibilité, assurer la marge d'action que nécessitent les politiques nationales, aider à faire pleinement aboutir le Programme de Doha pour le développement et mobiliser des ressources pour l'exportation et dans le cadre de l'Initiative d'aide au commerce.
