



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

Distr. générale
13 juillet 2010
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Cinquante-septième session

Genève, 15-28 septembre 2010

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

**Évolution du système commercial international et du
commerce international du point de vue du développement:
effet des mesures d'atténuation de la crise et perspectives de
redressement**

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

L'économie mondiale est en train de se relever de la crise, mais sur des bases qui restent fragiles. Les pays tentent d'accélérer leur croissance en cherchant de nouveaux modèles propres à favoriser la création d'emplois, les transformations structurelles et le développement durable, et à rendre leur économie plus résiliente aux chocs extérieurs. Le commerce international reste indispensable à la croissance, et la qualité de l'intégration est de plus en plus importante. Les stratégies de croissance tirées par les exportations et par la demande doivent être étayées par des politiques volontaristes centrées sur le renforcement de capacités productives compétitives et diversifiées. En élargissant la marge d'action des pays et en s'adaptant à des réalités économiques en constante évolution, le système commercial international – dans un environnement multipolaire marqué par des initiatives multilatérales, régionales, sous-régionales et bilatérales – doit soutenir plus vigoureusement les efforts qu'ils déploient pour sortir de la crise, relancer leur croissance et faire face aux priorités de développement. Pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), il faudra que le système commercial international devienne plus solidaire, plus juste et plus équitable.

Introduction

1. La reprise à laquelle on assiste aujourd'hui reste fragile, avec des niveaux de chômage toujours élevés et une dette publique en hausse. Elle pourrait être compromise par la dissipation des effets des plans de relance publics, les mesures d'assainissement budgétaire et la persistance des déséquilibres mondiaux. De plus, il lui faut encore s'engager sur le terrain «humain», en créant de nouveaux emplois et de nouvelles possibilités de revenus et en améliorant les conditions socioéconomiques. La pauvreté et les inégalités augmentent dans les pays et entre eux. La crise ne sera pas sans conséquence pour la réalisation des ODM d'ici à 2015. La coopération internationale s'est intensifiée dans le cadre du système des Nations Unies, du G-20 et d'autres instances pour y faire face et soutenir la reprise.

I. Tendances récentes et questions de politique générale

A. La reprise économique

2. L'économie mondiale est en train de redémarrer après une période de fort ralentissement. Le produit intérieur brut (PIB) mondial, qui a reculé de 2,1 % en 2009, devrait augmenter de 3,3 % en 2010 et de 3,3 % aussi en 2011¹. Le retour à la croissance est dû aux pays en développement, et en particulier aux pays émergents où la demande est forte (avec 9,5 % et 8,2 % de croissance, respectivement, la Chine et l'Inde, par exemple, ont approché ou dépassé leurs niveaux d'avant la crise), et à la reprise du commerce mondial. Dans ces pays, la demande de produits importés progresse deux fois plus vite que dans les pays développés. Les prix des produits de base ont regagné du terrain après leurs très fortes baisses en 2009. Les politiques anticycliques expansionnistes ont beaucoup contribué au redressement. Le rythme de la croissance est de plus en plus dépendant de la demande privée, de l'activité des entreprises et de facteurs structurels. La dette publique est un problème majeur comme la crise, qui vient de secouer la zone euro, l'a montré.

3. Mais la reprise est inégale: en 2010, les pays en développement devraient afficher une croissance de 6,2 %, contre 2,3 % pour les pays développés. L'Asie de l'Est vient en tête, avec un taux qui devrait grimper de 7,1 % en 2009 à 8,7 % en 2010. Dans les autres régions, la croissance est moins dynamique. Selon les prévisions, entre 2009 et 2010 elle passera de 1,6 % à 4,5 % en Afrique subsaharienne, de -2,3 % à 4,5 % en Amérique latine et dans les Caraïbes, et de -5,3 % à 4,1 % dans les pays en transition d'Europe et d'Asie centrale. Les pays les moins avancés (PMA), certains pays à revenu intermédiaire et les petits pays vulnérables auront, eux aussi, une croissance moindre.

4. Les investissements étrangers directs (IED) dans les pays en développement restent faibles². De 598 milliards de dollars en 2008, ils ont chuté de 40 % en 2009 pour s'établir à 358 milliards de dollars, et ils ne devraient pas augmenter beaucoup tant que la reprise de la production et du commerce ne se confirmera pas.

5. Il est prévu que les envois de fonds vers les pays en développement augmentent de 6,2 % en 2010 et de 7,1 % en 2011. Ces envois se sont montés à 316 milliards de dollars en 2009, soit une baisse de 6 % par rapport aux 336 milliards de dollars atteints en 2008. En 2009, les envois de fonds à destination de l'Europe et de l'Asie centrale, de l'Amérique

¹ Banque mondiale (2010). Perspectives économiques mondiales 2010.

² CNUCED et Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2010). Third Report on G-20 Investment Measures, 14 juin 2010.

latine et des Caraïbes, et du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord se sont effondrés, alors que les flux à destination de l'Asie du Sud ont continué de progresser, révélant une exposition inégale au risque de perte d'emploi selon les pays d'accueil. Les envois de fonds ont bien résisté par rapport à l'aide publique et aux apports de capitaux privés, devenant une source extérieure de plus en plus importante pour le financement du développement. Pour beaucoup de PMA et de pays d'Afrique subsaharienne, les envois de fonds représentent entre 10 % et 20 % du PIB. Les stratégies qui visent à tirer le meilleur parti possible de ces fonds au profit du développement et des capacités productives, y compris en renforçant le secteur financier, sont un élément clef pour la croissance des pays en développement.

Encadré 1

Envois de fonds, pauvreté et développement

Selon une étude récente de la CNUCED, les envois de fonds, dès lors qu'ils représentent au moins 5 % du PIB, réduisent sensiblement la pauvreté dans le pays bénéficiaire. Pour un niveau donné de PIB, une augmentation moyenne de 10 % du montant des envois réduit de 3,1 % la part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté et de 3 % à 5 % l'écart de pauvreté. Pour optimiser ces avantages et profiter au mieux de ces envois, les pouvoirs publics doivent intervenir à chaque étape. Gérer les migrations de telle manière qu'elles contribuent à réduire la pauvreté exige une étroite coopération aux niveaux bilatéral et multilatéral et l'établissement de partenariats efficaces entre pays d'envoi, pays d'accueil et pays de transit.

B. La reprise du commerce international

6. Le commerce international qui, en volume, a connu une chute record de 12,2 % en 2009 devrait croître de 9,5 % en 2010 – 7,5 % dans les pays développés et 11 % dans le reste du monde³. La progression est d'autant plus modeste que la valeur du commerce mondial au premier trimestre de 2010 était inférieure de 20 % à son niveau d'avant la crise. Le rebond du commerce mondial a néanmoins contribué à la reprise économique, en particulier dans les pays dont la croissance dépend de la demande extérieure.

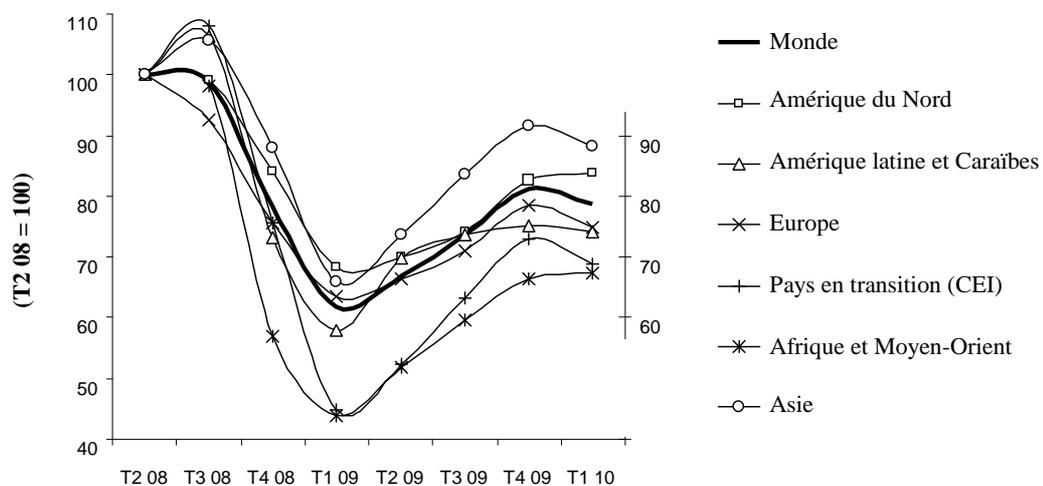
7. La contraction du commerce mondial de marchandises en 2008-2009 a été soudaine, profonde, généralisée et partout simultanée. Elle a largement dépassé celle de la production et a été la plus forte de la période d'après-guerre. Elle tient principalement à un effondrement brutal de la demande, en particulier de biens de consommation durables et de biens d'équipement, dont l'achat pouvait être différé et dépendait souvent d'un crédit. Les effets ont été amplifiés et se sont propagés rapidement le long des chaînes d'approvisionnement mondiales, entraînant un retournement des prix des matières premières – combustibles et métaux, notamment – et des denrées alimentaires, et une pénurie de crédits commerciaux.

8. La figure 1 montre que les exportations ont chuté et redémarré simultanément dans toutes les régions. La reprise est plus lente que ne l'a été la contraction, toutes les régions affichant une baisse des exportations au premier trimestre de 2010. Cela s'explique sans doute par le fait que la reprise a bénéficié de mesures provisoires, tels les plans de relance budgétaire et de reconstitution des stocks, dont les effets sont en train de se dissiper.

³ Estimations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

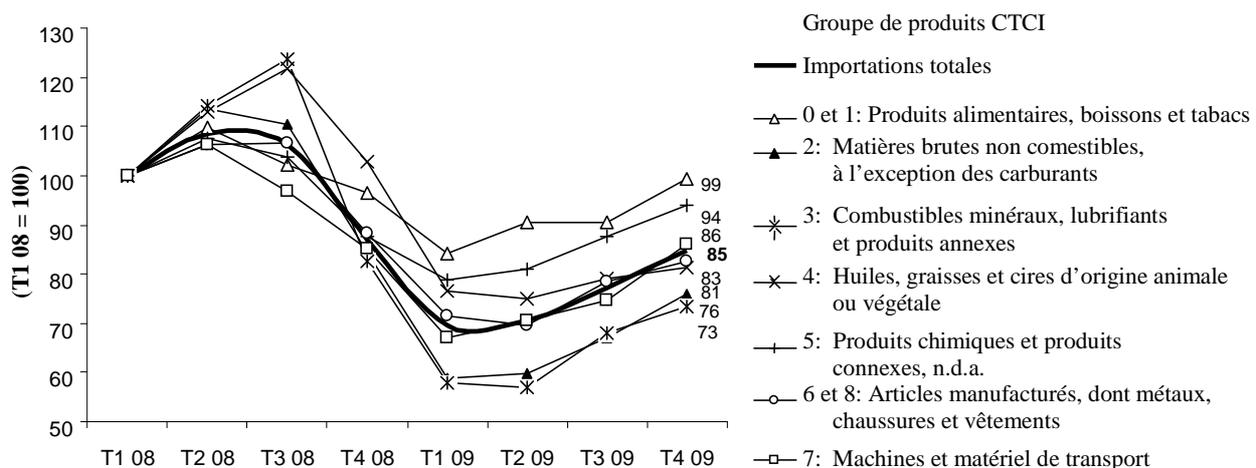
9. C'est en Asie que la reprise a été la plus marquée. L'augmentation de la demande mondiale, et notamment la forte croissance de la Chine, ont favorisé la hausse des exportations. Cette évolution conforte les attentes d'une reprise plus rapide et plus étendue grâce à l'intégration de la production au sein de chaînes d'approvisionnement mondiales. En Afrique et au Moyen-Orient comme dans les pays en transition gros exportateurs de pétrole et de minéraux, les exportations se sont fortement réduites et la reprise a été plus lente en raison, surtout, de la fluctuation des prix des produits de base. Les incidences de la crise sur le commerce des PMA ont été accentuées par la concentration des exportations dans le secteur des produits de base et par un durcissement de la concurrence sur les marchés de produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre et à faible valeur ajoutée.

Figure 1
Évolution des exportations de marchandises par région, 2008-2009



Source: CNUCED, d'après un rapport trimestriel de l'OMC sur le commerce, 2010.

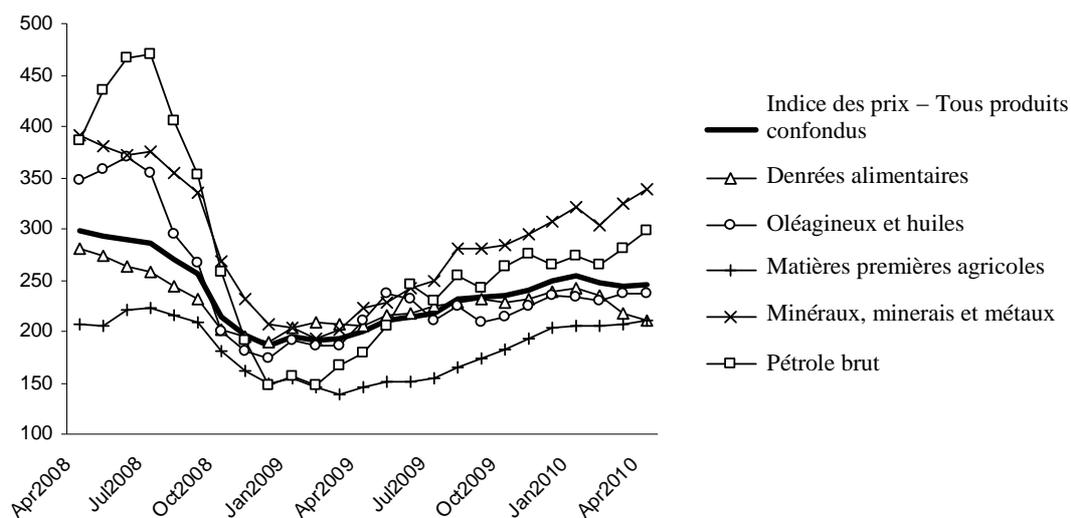
Figure 2
Valeur indexée des importations des pays de l'OCDE, par groupe de produits selon la CTCI



Source: CNUCED, d'après la base de données OECD.Stat.

10. Le commerce des marchandises a suivi le même cycle de ralentissement et de reprise pour tous les groupes de produits. La figure 2 montre que, si l'on excepte les importations de combustibles minéraux et de matières brutes, ce sont les importations de machines et de matériel de transport qui ont accusé la plus forte baisse au premier trimestre de 2009 avant de reprendre à un rythme soutenu. S'agissant des importations de combustibles minéraux et de matières brutes, ce sont celles dont la valeur s'est le plus contractée et dont la reprise a été la plus molle.

Figure 3
Indice CNUCED des prix des produits de base



Source: CNUCED, base de données sur les produits de base.

11. Les résultats commerciaux des pays en développement sont étroitement liés aux mouvements de prix des produits de base, très instables depuis 2008. Si la valeur des exportations de ces produits a tant baissé, c'est en grande partie à cause de l'effondrement brutal de leurs prix au premier trimestre de 2009. Les prix de l'énergie ont perdu les deux tiers de leur valeur, ceux des métaux, 50 %, et ceux des produits de base agricoles, 30 % (fig. 3). C'est parce que la valeur des produits de base a baissé que la reprise du commerce dans les régions qui en sont tributaires a été inférieure à la moyenne, mais aussi que l'accès à un moindre coût des pays importateurs à des produits de base essentiels s'est trouvé facilité. Il importe de stabiliser les prix des produits de base, en particulier en réactivant les accords internationaux en la matière et en s'attaquant au problème de la spéculation.

12. L'intégration dans les chaînes d'approvisionnement mondiales permet aux pays de profiter de la spécialisation mais les rend plus vulnérables aux chocs extérieurs. Ces chaînes ont favorisé la spécialisation verticale et le développement du commerce, de biens intermédiaires en particulier. En multipliant les échanges transfrontières à divers stades de la production, l'expansion des chaînes de valeur mondiales a contribué à ce que la progression du commerce soit systématiquement supérieure à celle du PIB, d'où la hausse du ratio commerce/PIB. Il est estimé qu'une baisse de 1 % de la demande de biens industriels aux États-Unis provoquerait une baisse de 0,9 % des exportations provenant

d'Amérique du Sud ou de 0,95 % des exportations provenant de Chine, preuve de la forte intégration verticale de ces économies⁴.

Tableau 1

Part des exportations de biens intermédiaires et de biens de consommation dans les exportations bilatérales de marchandises hors combustibles (2008)

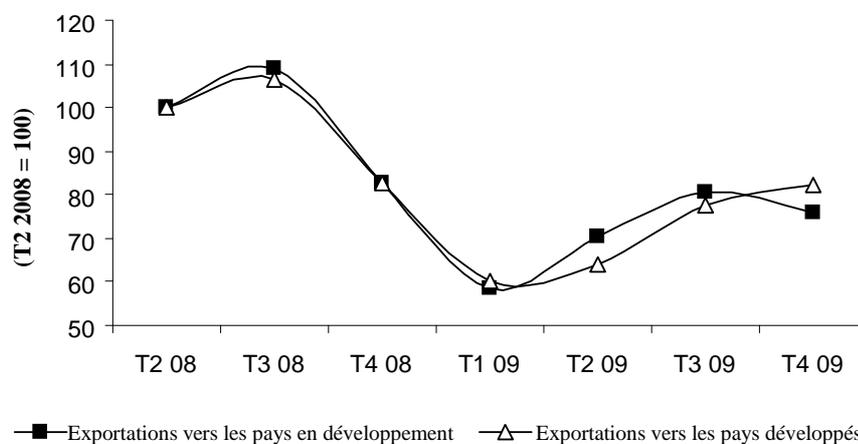
	<i>Exportations vers</i>					
	<i>UE</i>		<i>États-Unis</i>		<i>Asie</i>	
	<i>Biens intermédiaires</i>	<i>Biens de consommation</i>	<i>Biens intermédiaires</i>	<i>Biens de consommation</i>	<i>Biens intermédiaires</i>	<i>Biens de consommation</i>
Pays exportateurs:						
UE	47,9	25,4	47,0	22,0	49,6	12,4
États-Unis	49,8	16,3	–	–	48,5	10,0
Asie	40,0	26,9	34,1	29,7	57,2	15,3

Source: CNUCED, d'après la base de données Comtrade de l'ONU.

13. Le commerce de biens intermédiaires est un indicateur indirect des échanges au sein des chaînes d'approvisionnement mondiales. Selon les estimations de la CNUCED, la part des produits intermédiaires dans le commerce de marchandises hors combustibles s'est montée à environ 48 % en 2008. Cela s'explique en grande partie par le fait que depuis 1990 l'Asie de l'Est et du Sud-Est, où la part des importations totales représentée par les biens intermédiaires dépasse 55 %, a intégré les chaînes mondiales d'approvisionnement. Le phénomène est aussi marqué dans le commerce intra-asiatique où les biens intermédiaires représentent 57 % des exportations régionales totales (tableau 1). La part des importations dans les biens produits dans la région, et en particulier en Chine, est telle que leur forte croissance contribue positivement à la croissance des autres pays. Voilà une importante leçon à retenir lors de l'élaboration de stratégies visant à renforcer l'intégration dans les chaînes mondiales d'approvisionnement pour des gammes de produits et de services diversifiés ainsi que dans les chaînes de valeur régionales, pour renforcer la résilience et mieux profiter des possibilités commerciales.

⁴ Bems, Johnson et Yi (2009) «The collapse of global trade: Update on the role of vertical linkages».

Figure 4
Exportations de marchandises des pays en développement



Source: CNUCED, d'après la base de données DOT du FMI.

14. C'est en grande partie grâce au commerce Sud-Sud que la part des pays en développement dans le commerce s'est accrue. Le commerce Sud-Sud a progressé plus rapidement que les exportations mondiales dans leur ensemble, représentant environ 50 % du total des exportations de marchandises des pays en développement. L'essentiel de ce commerce – 63 % – se concentre en Asie. Il a le potentiel nécessaire pour se développer. La figure 4 montre que les exportations Sud-Nord et Sud-Sud ont suivi la même trajectoire, en raison notamment de l'intégration plus grande dans les chaînes mondiales d'approvisionnement qui, avec une baisse de la demande de produits importés dans le Nord, a entraîné une baisse de la demande de biens intermédiaires importés dans le Sud.

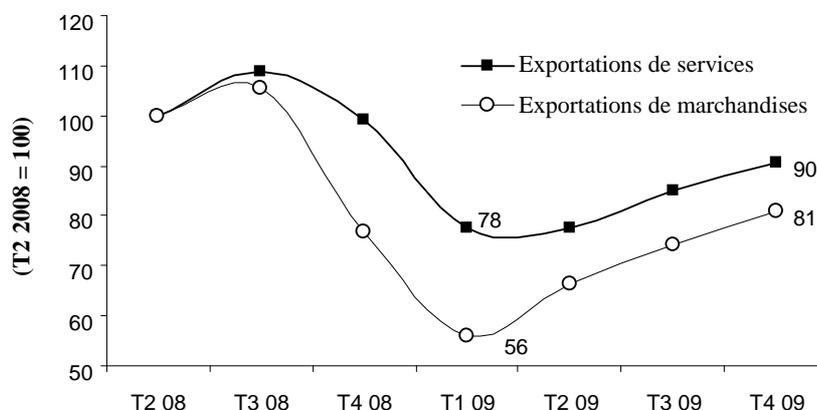
15. Du côté de l'offre, le ralentissement du commerce est imputable, pour 10 % à 15 %, à la pénurie de crédit. Si la situation s'est améliorée depuis 2009, il reste encore d'importantes disparités entre pays et entre catégories de banques et d'entreprises, car les banques sont à présent plus strictes dans l'évaluation du risque de contrepartie. L'accès au crédit est plus difficile pour les petits pays, les petites banques de contrepartie et les petites et moyennes entreprises (PME), surtout en Afrique et dans les PMA, et lorsqu'il s'agit de financer des importations de produits manufacturés et d'intrants⁵. La Chambre de commerce internationale a réalisé une enquête auprès des banques, où 40 % de celles qui ont répondu ont fait état de réductions de leurs lignes de crédits commerciaux en 2009⁶. L'accès au crédit reste un problème majeur pour les pays en développement qui souhaitent s'engager sur la voie d'une reprise durable.

16. Le commerce des services n'a pas été touché par la crise de la même manière que le commerce des marchandises. Les exportations de services n'ont pas fluctué en même temps dans tous les pays, elles n'ont pas autant reculé que les exportations de marchandises et elles sont quasiment revenues à leurs niveaux d'avant la crise. Avec des exportations dans l'ensemble plus régulières, le commerce des services a relativement mieux résisté.

⁵ WT/TPR/OV/W/3.

⁶ Chambre de commerce internationale (2010). *Global survey: Rethinking Trade Finance 2010*.

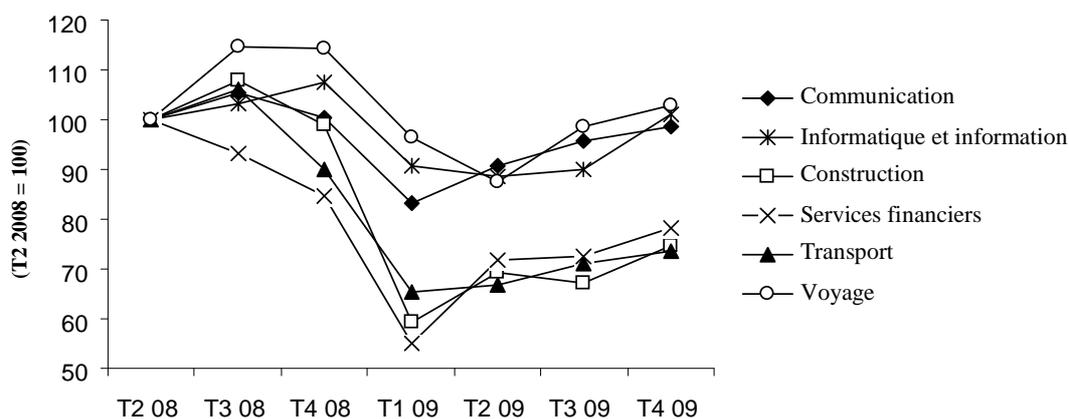
Figure 5
Exportations totales de services et de marchandises pour un échantillon de 10 pays en développement et pays en transition



Source: CNUCED, d'après la base de données BOP du FMI.

17. Les exportations de services varient néanmoins beaucoup d'un pays à l'autre. Les exportations de la Fédération de Russie et de l'Ukraine, par exemple, ont enregistré une baisse beaucoup plus forte que celles du Brésil, du Panama et de l'Afrique du Sud. Leur reprise, elle aussi, est inégale; si dans la plupart des pays les exportations avaient retrouvé leurs niveaux d'avant la crise dès la fin de 2009, celles de la République de Corée, de la Fédération de Russie, de l'Ukraine et de la République bolivarienne du Venezuela ne s'étaient que partiellement ressaisies.

Figure 6
Exportations totales de services, par secteur de services, pour un échantillon de 10 pays en développement et pays en transition



Source: CNUCED, d'après la base de données BOP du FMI.

18. Les exportations de services évoluent également différemment selon les secteurs (fig. 6). Dans les secteurs des services de communication, d'informatique et d'information et de voyage, ces variations sont relativement limitées, alors que dans les services de construction, les services financiers et les services de transport, la baisse a été beaucoup

plus sensible et la reprise moins vigoureuse. Comme ces services, qui ont été assez fortement frappés par la crise, représentent une part importante des exportations, les répercussions ont été notables. À l'image de l'évolution du commerce mondial, le Baltic Dry Index a entamé sa remontée au deuxième trimestre de 2009 pour se stabiliser entre 3 000 et 4 000 points, bien en dessous de son niveau record de 2008. Le transport représente 27 % des exportations de services des pays en développement. Les disparités sectorielles s'expliquent par le fait que, selon le secteur, la demande n'a pas la même capacité de réaction aux variations brutales de revenu. Cela étant, compte tenu du caractère relativement résilient du secteur des services et de son importance économique, son développement, notamment dans le domaine des infrastructures, est indispensable pour renforcer l'économie, la croissance et le bien-être socioéconomique.

19. Les services jouent un rôle de facilitation important, les services aux producteurs/services intermédiaires améliorant la productivité et la compétitivité d'une économie tout entière⁷. La hausse de la productivité enregistrée aux États-Unis depuis 1995 est due en grande partie au développement des services de distribution et des services financiers. Les progrès des technologies de l'information et de la communication (TIC) et la désintégration des processus de production ont accéléré la croissance des services aux producteurs/services intermédiaires. Le commerce de ces services, notamment l'externalisation et la délocalisation, représente 73 % de l'ensemble du commerce des services des pays de l'OCDE. Le commerce intrarégional est important en raison du développement des réseaux de production régionaux. Des pays émergents tels que l'Inde sont en train de gagner des parts dans les exportations de certains services intermédiaires, comme les services aux entreprises. La croissance du secteur indien des services (9,3 %) est due à la progression de la demande intérieure et des exportations, qui permettent au secteur de résister à la crise. La CNUCED aide les pays en développement à renforcer le cadre politique, réglementaire et institutionnel des services et à réexaminer leur politique nationale en la matière pour améliorer leur compétitivité dans les différents secteurs⁸.

II. Après la crise: enjeux et perspectives

A. Enjeux des OMD

20. Le recul de la croissance et du commerce et la diminution des services essentiels fournis ont freiné la réduction de la pauvreté et la progression vers la réalisation des OMD, notamment de l'objectif n° 8. Cinquante-trois millions de personnes continueront en 2015 de vivre dans une extrême pauvreté dont elles seraient sorties s'il n'y avait pas eu de crise⁹. Une reprise vigoureuse et soutenue est essentielle pour atténuer la pauvreté. La faim s'est aggravée, un milliard de personnes à travers le monde n'ayant pas suffisamment à manger. Il est impératif de rediriger les ressources vers l'agriculture, de donner la priorité à la sécurité alimentaire et aux moyens de subsistance des agriculteurs vulnérables, et d'améliorer l'accès aux services essentiels lors de l'élaboration des politiques économiques nationales et internationales, y compris dans les négociations commerciales du Cycle de Doha. Il faut sans attendre honorer la promesse qui a été faite par le G-8 de consacrer 20 milliards de dollars au développement agricole.

⁷ TD/B/C.I/8.

⁸ National services policy reviews of Uganda, the Kyrgyz Republic and Nepal (UNCTAD/DITC/TNCD/2010/1-3).

⁹ FMI/Banque mondiale (2010). Rapport sur les OMD après la crise.

B. Chômage persistant

21. Le taux de chômage a été exceptionnellement élevé pendant cette crise et devrait rester autour du même niveau pendant la durée de la reprise. L'Organisation internationale du Travail (OIT) estime qu'en 2009 le taux de chômage mondial est monté jusqu'à 6,6 %, soit 212 millions de personnes. En 2008-2009, c'est dans les pays développés que le chômage a le plus augmenté, avec un taux majoré de 2,3 points de pourcentage. Compte tenu des surcapacités générées par la crise et des incertitudes quant à la viabilité de la reprise, les entreprises retarderont le recrutement de nouveaux travailleurs jusqu'à ce que leur production soit à nouveau suffisamment élevée. En 2010, le chômage devrait enregistrer une légère baisse, à 6,5 %.

22. La chute des exportations a davantage pénalisé les secteurs et les pays les plus dépendants du commerce international – le secteur manufacturier par exemple, avec la métallurgie, la sidérurgie et l'automobile –, les licenciements frappant tout particulièrement les travailleurs peu qualifiés, dont les femmes et les jeunes. Ces problèmes d'emploi ont touché tous les secteurs économiques, les exportateurs réduisant leur demande de fournitures et leurs autres dépenses. Selon les estimations, la baisse de revenus dans les secteurs d'exportation serait responsable de la moitié des effets sur l'emploi provoqués par les chocs commerciaux. L'ajustement en termes de main-d'œuvre a impliqué des licenciements, des baisses de salaire et l'éviction de travailleurs vers l'économie informelle. Certains craignent que l'augmentation de la productivité pendant la période de reprise ne se solde par une nouvelle hausse du chômage, les entreprises réorganisant leur production pour réduire leurs coûts. D'où la nécessité pour les pouvoirs publics d'adopter des mesures qui tiennent compte des liens entre le commerce et l'emploi.

Encadré 2 Commerce, productivité et emploi

La politique commerciale influe sur la productivité des entreprises. La théorie économique récente postule, au sujet de l'hétérogénéité des entreprises au sein d'un secteur d'activité¹⁰, que la productivité moyenne d'un pays augmente après la libéralisation du commerce, du fait d'un processus de sélection qui a davantage pour effet de favoriser la croissance des entreprises déjà très productives que d'accroître encore leur productivité. Les effets sur l'emploi sont moins clairs. Une hausse de la productivité pouvait certes être synonyme de compétitivité accrue sur le marché mondial, mais elle pouvait aussi signifier une baisse de la demande de main-d'œuvre. Avec l'accord de libre-échange (ALE) conclu entre les États-Unis et le Canada, la productivité dans les deux pays avait augmenté de 15 %, tandis que l'emploi baissait de 12 %¹¹. Les effets sur l'emploi dépendent de la complémentarité et des retombées en termes d'apprentissage qu'apportent les produits étrangers. Il faut donc s'attaquer aux problèmes que constituent les coûts d'ajustement consécutifs à la libéralisation – hausse momentanée du chômage – et l'augmentation des inégalités due à une plus forte demande de main-d'œuvre qualifiée. Au niveau mondial, le commerce a sans doute contribué à abaisser la part des revenus du travail au profit de ceux du capital à cause d'une plus grande mobilité de la production et d'une concurrence accrue. Il conviendrait d'approfondir les travaux de recherche et d'intégrer les politiques commerciales, les politiques en matière d'IED, les politiques industrielles, les politiques de l'emploi et les politiques sociales.

¹⁰ Helpman E. *et al.* (2003). *American Economic Review*. 94 (1).

¹¹ Trefler D. (2004). *American Economic Review*.

C. Rééquilibrage et stratégie de sortie

23. La crise qui a secoué la zone euro a montré qu'il était urgent d'assainir les finances publiques, ce qui risque de freiner la croissance. Dans les pays développés, la dette moyenne devrait atteindre 110 % du PIB d'ici à 2015. Si certains pays dont la demande intérieure reste faible ont décidé de maintenir leurs mesures de relance budgétaire en 2010, d'autres ont choisi des stratégies de sortie de crise pour remettre de l'ordre dans leurs budgets. La viabilité de la reprise tient, entre autres choses, à un rééquilibrage macroéconomique mondial qui pourrait avoir un effet net déflationniste. La baisse de la consommation privée aux États-Unis (16 % de la production mondiale) ne sera certainement pas pleinement compensée par l'augmentation de la consommation chinoise, et il faudra que d'autres pays excédentaires et des pays dont le revenu par habitant s'accroît consomment davantage. Les pays qui affichent des déséquilibres doivent sans attendre procéder aux ajustements macroéconomiques structurels qui s'imposent. Par exemple, un ajustement ordonné des taux de change est essentiel. La réévaluation comptable des monnaies, notamment du yuan renminbi chinois, a mobilisé de plus en plus l'attention. Récemment, la Chine est revenue à un système de flottage contrôlé des taux de change.

24. Une réglementation des marchés financiers plus stricte et coordonnée au niveau mondial sera nécessaire pour corriger les faiblesses structurelles des systèmes de réglementation financière qui ont précipité la crise. Les règles de Bâle III concernant le relèvement du ratio de fonds propres des banques entreront en vigueur d'ici à la fin de 2012. Le durcissement des règles dans le secteur financier et l'augmentation des emprunts souverains des pays à haut revenu devraient, selon les estimations, réduire la croissance des pays en développement de 0,2 % à 0,7 % pour une durée de cinq à sept ans.

Encadré 3

Conséquences de l'évolution du paysage réglementaire dans le secteur financier¹²

Lors d'une réunion d'experts de la CNUCED, les participants ont estimé que les règlements qui seraient mis en place après la crise devraient être différents en fonction des pays. Il serait judicieux sans doute d'adopter des normes bancaires distinctes, qui correspondent aux besoins des différents pays en développement. Si tous ces pays étaient obligés de se doter du même cadre macroprudentiel, le coût du capital risquerait d'augmenter, surtout là où le secteur bancaire est très restreint; et l'adoption de certaines des règles de Bâle pourrait compromettre la croissance future. Les règles qui seront imposées devraient être de nature à renforcer la contribution du secteur financier au développement économique et social, notamment en facilitant l'accès au financement. L'un des enseignements à retenir est que le pouvoir des régulateurs et des institutions de réglementation devrait être à la mesure du degré de sophistication des produits et de libéralisation des marchés financiers.

D. Stratégies de croissance

25. Élaborer des stratégies de croissance intégrées, globales et durables est devenu un enjeu majeur dans la période d'après-crise. De nombreux pays sont en train de concevoir de nouvelles «politiques industrielles» plus volontaristes, pour renforcer et diversifier leurs capacités productives compétitives dans le secteur agricole, le secteur manufacturier et le

¹² TD/B/C.I/MEM.3/6.

secteur des services, ainsi que pour promouvoir une production et des exportations plus vertes¹³.

26. Certains produits étant plus porteurs de croissance que d'autres, les gouvernements ont un rôle central à jouer dans l'élaboration des schémas de spécialisation, et les structures de production et le développement correspondants du pays¹⁴. Les pays qui produisent des biens plus «sophistiqués», exigeant donc un nombre de compétences relativement élevé, auraient un secteur économique plus adaptable et mieux à même que d'autres de produire des biens moins complexes. Le développement nécessite tout un train de mesures visant notamment à: a) promouvoir les compétences nécessaires à la production d'un éventail de produits; b) encourager les activités économiques complémentaires; c) promouvoir l'apprentissage et l'échange de données d'expérience sur la production et la commercialisation de différents produits; d) renforcer l'efficacité de la coordination et développer les partenariats public-privé; et e) favoriser l'apprentissage auprès des partenaires régionaux pour la production de produits similaires. Des mesures visant à faciliter la coordination et la constitution de réseaux entre les partenaires gouvernementaux, les entreprises et d'autres acteurs pour renforcer les capacités productives aux niveaux national, régional et international amélioreraient les perspectives de croissance.

27. Les politiques industrielles et les politiques commerciales volontaristes ont été utilisées avec succès dans le passé par la plupart des pays qui affichent des taux de croissance élevés (les pays développés et les «Tigres» d'Asie). De plus, les pays qui ont suivi les principes du Consensus de Washington n'ont pas connu une croissance supérieure à celle qu'ils avaient enregistrée lorsqu'ils appliquaient des politiques industrielles volontaristes (l'Amérique latine des années 90 par rapport aux décennies précédentes)¹⁵.

28. Selon des études récentes¹⁶, le succès des politiques industrielles repose notamment sur: a) la mise en place d'institutions, d'incitations et de subventions efficaces; b) des interventions publiques ciblées; c) une protection appropriée des industries nationales; d) le recours aux entreprises publiques pour l'entrée dans les secteurs à risque; e) les investissements dans la formation, l'innovation et les infrastructures technologiques et matérielles; et f) l'utilisation calculée de l'IED. Les politiques doivent être adaptées à la situation du pays. Le gouvernement de l'État développementiste joue un rôle formateur dans ce modèle de croissance. Les politiques commerciale, industrielle, d'investissement, technologique et sociale, notamment en ce qui concerne la création d'emplois, sont étroitement liées les unes aux autres.

29. Les gouvernements, dans le cadre des mesures de relance, ont soutenu les capacités productives et diversifié les produits et les marchés d'exportation. Ainsi, les États-Unis, avec leur initiative nationale pour les exportations (National Export Initiative), cherchent à doubler leurs exportations d'ici à cinq ans pour assurer 2 millions d'emplois sur leur territoire et trouver de nouveaux débouchés en renforçant l'application des accords commerciaux, en achevant le Cycle de Doha et en concluant les accords de libre-échange en suspens. Ces mesures auront des incidences sur la direction des flux commerciaux, notamment en renforçant la concurrence pour l'accès aux marchés d'exportation.

¹³ TD/B/C.I/7.

¹⁴ Hidalgo C. (2009). *The Dynamics of Economic Complexity and the Product Space over a 42 year period*, Université de Harvard.

¹⁵ Hausmann R. et Rodrik D. (2003). *Journal of Development Economics*, décembre 2003.

¹⁶ Cimoli, Dosi et Stiglitz (2009). *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*.

Encadré 4**L'initiative nationale des États-Unis pour les exportations (NEI)**

Aux États-Unis, les exportations représentent 11 % du PIB et 10 millions d'emplois, bien qu'aujourd'hui moins de 1 % des entreprises exportent. La NEI permettra d'accroître le financement des exportations, de mobiliser des services gouvernementaux qui seront chargés de promouvoir les exportations, d'élaborer des outils à l'intention des PME souhaitant exporter, d'abaisser les obstacles au commerce, notamment les mesures de contrôle à l'exportation pour les produits de haute technologie, et de gagner de nouveaux marchés à l'étranger. Les autorités considèrent que le potentiel inexploité des PME en matière d'exportations et de création d'emplois dépasse celui des autres entreprises – selon les estimations, elles emploieraient 120 millions de travailleurs du secteur privé non agricole. La NEI table sur une croissance annuelle des exportations de 15 %, contre 13,6 % dans les années 2000-2008. Depuis 1995, il a fallu treize ans aux États-Unis pour doubler leurs exportations de marchandises.

30. Certains pays en développement se sont engagés dans des stratégies de croissance structurelle volontaristes, reposant sur des fondamentaux macroéconomiques solides. Dans le cadre de sa politique industrielle nationale, l'Afrique du Sud promeut la croissance, la modernisation industrielle, la diversification des exportations et la création d'emplois. Pour sa part, le Brésil a choisi des stratégies de croissance qui associent des baisses d'impôt ciblées, des mesures d'incitation financière et une augmentation des lignes de crédit pour les projets d'infrastructure, de recherche-développement et de création d'entreprises où des banques publiques de développement et des entreprises d'État jouent le rôle d'intermédiaire. Le Bangladesh a accru son aide financière dans des domaines essentiels, tels que le développement agricole, les lignes de crédit à l'intention des PME, le renforcement des compétences, les avantages fiscaux en faveur du secteur du vêtement et la protection sociale.

Encadré 5**Plan d'action industriel de l'Afrique du Sud pour 2010-2013**

Pour doper la croissance, moderniser l'industrie, diversifier les exportations et créer des emplois, le plan d'action de l'Afrique du Sud cherche à accélérer la transformation industrielle du pays, y compris dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, par les moyens suivants: a) renforcer la cohérence entre les politiques macroéconomique et microéconomique (par exemple taux de change); b) faciliter l'accès au financement industriel à des conditions plus avantageuses, par l'intermédiaire de l'Industrial Development Corporation qui a été recapitalisée; c) recourir aux marchés publics et aux marchés privés pour augmenter la production intérieure et l'emploi; d) adopter une politique commerciale développementiste avec des mesures, notamment pour les droits de douane et les normes, appliquées d'une manière ciblée et stratégique; e) rechercher une intégration stratégique au niveau mondial et au niveau africain, y compris en développant les infrastructures transfrontières; f) agir au niveau de la concurrence et de la réglementation, en particulier pour ce qui concerne les entrées intermédiaires dans les secteurs d'aval à forte intensité de main d'œuvre et les biens de consommation destinés aux foyers à bas revenu; g) appliquer des politiques de formation et d'innovation correspondant aux priorités sectorielles.

31. Les PMA et les autres pays vulnérables ont souffert du ralentissement du commerce, des IED et des envois de fonds, ainsi que du retournement des prix des produits de base. Le recul de la croissance et la mollesse de la reprise, conjugués à l'insuffisance des capacités financières et institutionnelles, auraient des incidences durables sur la pauvreté et aggraveraient les faiblesses structurelles profondément enracinées. Ainsi, Haïti paie le prix des politiques inadaptées qui lui ont été imposées et de la vaste libéralisation de son économie qui, ensemble, ont affaibli ses capacités productives, y compris dans l'agriculture. Les tarifs douaniers sur le riz ont été abaissés de 35 % à 3 %, au titre du programme d'ajustement structurel dicté par le FMI en 1995. Aujourd'hui, 70 % du riz haïtien est du riz subventionné provenant des États-Unis. Haïti et d'autres pays vulnérables ont besoin d'une marge d'action pour bâtir une économie solide, et d'une aide pour se diversifier et s'intégrer dans les chaînes d'approvisionnement mondiales. Un appui international, y compris dans le cadre de l'aide au commerce, peut être utile pour soutenir ces efforts de développement.

32. Il faudrait dans les stratégies de croissance trouver le juste équilibre entre le rôle des marchés et le rôle de l'État pour dynamiser la contribution au développement. Et il faudrait une politique industrielle avec la marge d'action correspondante requise.

III. Le système commercial international après la crise

33. Le système commercial international est devenu un système stratifié dans un monde multipolaire, avec des pays à des niveaux de développement très différents. Le système évolue aux niveaux bilatéral, sous-régional, régional et multilatéral, les arrangements inframondiaux prenant une importance accrue. Peu à peu, le pouvoir économique et la puissance commerciale se déplacent vers les pays émergents, qui généreront la moitié de la croissance économique mondiale, renforçant ainsi leur influence dans la forme que prendra la mondialisation. Il faut donc que le système commercial international parvienne à s'adapter à l'évolution du paysage et des relations économiques et à des besoins de développement radicalement différents, en ménageant la marge d'action nécessaire pour la transformation structurelle, la diversification, la création d'emplois et le développement durable. La stratification du système commercial est considérable, les engagements internationaux des pays étant encadrés non seulement au niveau multilatéral par l'OMC et les accords d'accession à cette organisation, mais aussi et de plus en plus au niveau régional ou bilatéral par les accords commerciaux régionaux (ACR) et par les conseils et les politiques de prêt des institutions financières internationales, ainsi que par d'autres instances. Les effets cumulés de ces différentes strates de gouvernance économique justifient que l'on se préoccupe davantage de leur cohérence tout en accordant la priorité au développement.

34. Les puissantes motivations mercantilistes, qui sont à l'origine des résultats obtenus dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)/OMC, demandent à être repensées. En comptant sur le seul intérêt des exportateurs pour faire avancer la libéralisation, le GATT/OMC n'a pas tenu compte des préoccupations des secteurs en concurrence avec les produits importés, des agriculteurs et des travailleurs, ni du développement. La libéralisation s'enlise sans la participation d'une masse critique d'exportateurs, ce qui semble être le cas dans de grands pays développés importateurs nets. Il faut donc opter pour un autre modèle d'ouverture des marchés. Ce modèle, axé sur le développement, la coopération, la solidarité et la viabilité, devrait être profitable à tous et tenir compte comme il se doit des intérêts collectifs des exportateurs comme des importateurs ainsi que des préoccupations économiques et sociétales des populations, notamment en termes de pauvreté, d'adaptation et de chômage, témoignant ainsi de l'interdépendance de tous les aspects de l'économie mondiale.

A. Faits nouveaux concernant le système commercial multilatéral

35. Il n'y a pas eu, comme on pouvait le craindre, de résurgence du protectionnisme au lendemain de la crise, en raison principalement des disciplines de l'OMC, d'initiatives de coopération internationale – celles notamment qui ont été prises dans le cadre du G-20 – et de mesures de surveillance renforcées sur le plan international. On a eu recours à toute une série de mesures pour atténuer les effets de la crise: mesures correctives commerciales; mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS); mesures entrant dans la catégorie des obstacles techniques au commerce (OTC); subventions aux industriels; mesures incitant à acheter, investir, prêter et embaucher sur le plan local, couplées à des aides publiques; projets de travaux publics; ouverture de marchés publics et politiques d'externalisation. Le commerce intermédiaire résultant de l'intégration verticale accrue de la production internationale, par ailleurs, a diminué l'intérêt de la protection tarifaire applicable aux intrants, étant donné que même des obstacles tarifaires réduits augmentent les coûts de production au total. C'est pourquoi de nombreux pays n'ont pas eu recours à la protection tarifaire mais plutôt à des mesures non tarifaires (MNT). Les pays en développement, en règle générale, ont fait preuve de retenue dans l'utilisation de mesures à la frontière. Des perspectives de reprise atones, une persistance du chômage et une hausse des importations pourraient conduire à des revirements dans les politiques menées et à une multiplication des MNT. La démarche consistant à suivre, surveiller et analyser de plus près les politiques nationales reste d'actualité et il importe de continuer de résister aux tendances protectionnistes.

36. Les nouvelles mesures restrictives à l'égard des importations mises en place à partir d'octobre 2008 jusqu'en mai 2010 portent sur environ 1,4 % du total des importations mondiales de marchandises¹⁷. Elles se concentrent sur des produits déjà fortement protégés: produits chimiques, fer et acier, machines, textiles et vêtements. Le premier pays concerné est la Chine. Selon les estimations, les mesures restrictives pour le commerce auraient réduit les exportations mondiales de 0,25 % seulement¹⁸. Là où elles ont été appliquées, les mesures restrictives à l'égard des importations ont réduit les échanges en moyenne d'environ 2,5 %. Les effets économiques des mesures restrictives pour le commerce sur les exportateurs sont fonction de l'importance des produits concernés dans la gamme totale des produits exportés. Ainsi, les métaux communs, qui ont suscité le plus grand nombre de mesures, représentent environ 18 % des exportations totales de marchandises des PMA. Les effets des aides financières et budgétaires, aides publiques et subventions accordées à grande échelle restent un sujet de préoccupation. Leurs incidences sur le commerce peuvent être significatives dans tel ou tel secteur concerné, même si elles s'avèrent difficiles à mesurer¹⁹.

37. Les gouvernements sont intervenus activement dans le secteur des services financiers afin d'empêcher une insolvabilité systémique. Les aides publiques et les subventions de cette nature relèvent généralement des exceptions d'ordre prudentiel prévues dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), même si certains ont pu s'interroger sur la portée exacte que de telles mesures peuvent avoir et sur les conditions auxquelles elles peuvent être appliquées. Il existe certaines inquiétudes quant à la compatibilité avec les règles de l'OMC de certaines mesures de sauvetage ayant consisté notamment à nationaliser des établissements financiers et à financer des programmes comportant des subventions en faveur de certaines banques nationales. De grands groupes financiers ont ainsi été constitués, ce qui pourrait fausser la concurrence et avoir des conséquences néfastes pour les pays en développement.

¹⁷ WT/TPR/OV/W/3.

¹⁸ FMI (SPN/10/07), 2010.

¹⁹ OCDE. Trade and economic effects of responses to the economic crisis.

38. Le Cycle de Doha en est à sa neuvième année. Depuis la septième session de la Conférence ministérielle de l'OMC en 2009, aucun progrès sensible n'a été enregistré. Les débats actuels portent sur la question de savoir s'il faut poursuivre ou non sur la base des modalités pour l'agriculture et pour l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA). D'aucuns s'inquiètent d'un affaiblissement du mandat qui prévoyait de corriger les asymétries et les déséquilibres que comportent les accords existants, et de compléter les engagements en matière d'accès aux marchés et la structure normative renforcée par une meilleure prise en compte des considérations de développement, en mettant particulièrement l'accent sur l'accès aux marchés. Les pays en développement attendent beaucoup du programme de Doha pour le développement et continuent de s'inquiéter, dans l'optique de leur développement, de sujets tels que la désindustrialisation, la sécurité alimentaire, la perte de recettes et les services de base. La réinterprétation du mandat de Doha rend encore plus incertaine la perspective de conclure le Cycle en 2010. Les négociations auraient besoin d'une entière transparence et d'un plus grand esprit d'ouverture, car l'utilisation de groupes restreints ne sert pas l'intérêt de tous les membres et n'aide pas à obtenir des résultats.

39. Un débat est engagé sur les options possibles pour le résultat final du Cycle de Doha, notamment l'option «résultats rapides pour les PMA», l'option d'un «Doha allégé», et le recours à une solution «à géométrie variable». Si les négociations continuent de se prolonger, l'intérêt pour le Cycle risque de diminuer, ce qui laisserait un plus grand rôle dans la gouvernance économique mondiale à d'autres mécanismes comme le G-20 ou le régime des accords commerciaux régionaux. Les procédures de règlement des différends pourraient être de plus en plus utilisées pour le règlement des problèmes commerciaux. Les impératifs de développement supposent de parvenir, au minimum, à une solution satisfaisante sur les questions de l'accès aux marchés pour les produits agricoles, du soutien interne, du mécanisme de sauvegarde spéciale, du coton, des flexibilités au titre de l'AMNA, de l'érosion des préférences, et de l'accès aux marchés commercialement significatif dans les secteurs de services présentant un intérêt à l'exportation pour les pays en développement; sur les modes 4 et 1, et sur la redéfinition des priorités en ce qui concerne les questions de mise en œuvre et le traitement spécial et différencié – notamment à propos des subventions, des mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) et des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC); ainsi que sur un ensemble de mesures pour les PMA, sur une aide plus importante au renforcement des capacités dans le domaine de la facilitation des échanges, et sur une aide au commerce efficace qui soit orientée par secteurs. L'aide au commerce devrait être liée plus étroitement aux objectifs de réduction de la pauvreté. Une évaluation de l'aide au commerce du point de vue du développement serait utile.

40. En ce qui concerne l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les PMA, l'objectif défini dans la Décision ministérielle de Hong Kong (Chine) d'accorder cet accès pour au moins 97 % des lignes tarifaires a été atteint dans tous les pays développés à l'exception d'un seul. L'objectif de 97 % devra être atteint rapidement puis il faudra passer progressivement à 100 % de lignes tarifaires. Les gains supplémentaires à l'exportation pourraient se chiffrer à environ 2 milliards de dollars. Et ils seraient supérieurs – environ 5 milliards de dollars – si les grands pays en développement accordaient aussi l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent²⁰. La Chine, l'Inde et le Brésil ont pris des initiatives. Par exemple, le Brésil a annoncé en 2009 accorder l'accès en franchise de droits et sans contingent pour 80 % des lignes tarifaires dès la mi-2010, et pour 100 % des lignes tarifaires dès 2014.

²⁰ Bouët A *et al* (2010). «The Costs and benefits of Duty-Free, Quota-Free Market Access for Poor Countries: Who and What Matters».

Encadré 6**Accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les PMA**

Deux des principaux problèmes que pose l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent sont les produits couverts et les règles d'origine simplifiées. Aux États-Unis, les avantages prévus par la loi des États-Unis sur la croissance et les potentialités de l'Afrique (AGOA) sont significatifs pour les pays de l'Afrique subsaharienne qui en bénéficient pour ce qui concerne les vêtements car la marge de préférence est importante, et ils sont pleinement utilisés par les exportateurs qui peuvent y prétendre. En revanche, les PMA non africains qui commercent sous le régime normal du système généralisé de préférences (SGP) ne bénéficient pas de préférences analogues. Des améliorations sont donc possibles si l'on accorde des avantages pour les mêmes produits aux PMA d'Asie. La CNUCED estime qu'un accès complet – dans l'hypothèse où cet accès serait pleinement utilisé – ferait passer la valeur des préférences (la «rente») de 1,4 million à 555 millions de dollars dans le cas du Bangladesh. Ainsi accordé, l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour 100 % de produits entraînerait une érosion des préférences du côté des pays d'Afrique subsaharienne. S'il augmentait les exportations du Bangladesh de 847 millions de dollars, et celles du Cambodge de 555 millions de dollars, soit de 23 % et de 28 %, respectivement, par rapport à leur niveau d'avant-crise, les exportations du Lesotho, de Madagascar, du Kenya, de Maurice et du Swaziland diminueraient de 3 à 6 millions de dollars, soit de 1,6 % à 1,9 %, par rapport à leurs chiffres d'avant la crise.

41. Vingt-cinq pays ont accédé à l'OMC et 30 ont engagé leur processus d'accession. C'est un processus complexe, qui aboutit souvent à des engagements plus substantiels et plus stricts que pour les membres existants, et réduit ainsi les marges d'action des pays accédants. Ce système d'adhésion disparate crée des obligations différentes selon les membres, qui peuvent avoir des conséquences importantes pour les objectifs de développement à long terme. Des propositions ont été faites en vue de rendre le processus d'accession plus équitable et plus équilibré, en particulier: appliquer pleinement les lignes directrices relatives à l'accession des PMA à l'OMC; créer un mécanisme institutionnel; limiter les conditions d'accession aux mesures dont s'occupe l'OMC et veiller à ce que ces conditions soient compatibles avec le niveau de développement des pays.

B. Faits nouveaux sur le plan régional

42. Les accords commerciaux régionaux (ACR) se sont multipliés dans toutes les régions, ce qui a affaibli le principe de la nation la plus favorisée (NPF); 462 ACR ont été notifiés à l'OMC et 270 sont en usage. Malgré un mécanisme de transparence amélioré, l'absence d'accord précis sur les éléments essentiels des règles de l'OMC relatives aux ACR, notamment sur l'article XXIV du GATT, et sur leur application limite les possibilités d'appliquer des disciplines aux ACR dans le cadre de l'OMC. Les nouveaux ACR conclus entre pays du Nord et pays du Sud sont de plus en plus motivés par l'intérêt commercial pour les marchés dynamiques des pays en développement ou pour des fournisseurs de matières premières essentielles. La tendance consistant pour les ACR à recouvrir des engagements de libéralisation de plus en plus larges et substantiels (qui vont au-delà de ce que demande l'OMC) reste bien présente. Ce sont donc, de plus en plus, les ACR qui déterminent les engagements internationaux des pays, ce qui, bien souvent, limite les marges d'action et augmente les coûts de mise en œuvre. Les conséquences des ACR pour le développement sont un sujet qui mérite attention, y compris les améliorations à apporter aux règles pertinentes de l'OMC pour qu'il y ait cohérence entre les ACR et le système commercial multilatéral.

43. Les ACR se développent à un rythme accéléré dans la région Asie-Pacifique et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) est de plus en plus au centre de ce mouvement. Plusieurs membres de l'Association de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) ont conclu un accord de partenariat transpacifique qui pourrait préfigurer une zone de libre-échange plus étendue de l'Asie et du Pacifique. L'Afrique a lancé un projet de marché commun pour tout le continent à l'horizon 2023, projet qui reposerait sur des communautés économiques régionales. La multiplicité des initiatives régionales a empêché une intégration effective jusqu'à présent, et on a donc entrepris d'harmoniser et de rationaliser les arrangements existants. L'initiative tripartite pour un accord de libre-échange entre la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA), le Marché commun des États de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) et la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) a commencé d'harmoniser les programmes d'intégration, et le Marché commun de l'Afrique de l'Est a été créé. Une intégration plus poussée et une application pleine et entière des ACR existants développeraient le commerce au sein de la région. Les négociations entre les pays d'Amérique latine et des Caraïbes et les pays développés se sont accélérées – notamment les négociations entre l'UE et la Colombie, le Pérou, les pays d'Amérique centrale et les pays du Marché commun du Sud (MERCOSUR). En 2008, l'essentiel du commerce réalisé dans le cadre d'ACR s'est fait au sein des groupements suivants: ASEAN (25 %), Marché commun centraméricain (MCCA) (18 %), CAE (18 %), MERCOSUR (15 %) et Communauté des Caraïbes (CARICOM) (15 %). Les groupements de pays africains enregistrent généralement un commerce moins important.

44. Les négociations entre le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Groupe ACP) et l'UE au sujet d'accords de partenariat économique (APE) se sont poursuivies en 2010. Après la conclusion d'un APE complet – avec le Forum des Caraïbes (CARIFORUM) – et de sept APE «intermédiaires» se limitant aux marchandises, les négociations ont continué en vue de conclure des APE complets. Cela ne va pas sans difficultés car les pays du Groupe ACP doivent harmoniser leurs engagements sur le plan régional, et les engagements nationaux en matière de libéralisation diffèrent sensiblement en termes de portée et d'échéances d'un accord intermédiaire à l'autre. Il reste un certain nombre de questions en suspens, notamment les clauses visant à protéger les industries naissantes, la clause NPF pour tierces parties, les droits et taxes à l'exportation, la libre circulation des marchandises, les règles d'origine, les questions de Singapour et les droits de propriété intellectuelle. Certaines de ces mesures sont utilisées dans le cadre des politiques de développement et la question de la clause NPF pour tierces parties pourrait avoir une incidence sur les accords Sud-Sud conclus avec des pays en développement plus importants. En Afrique, les accords conclus par un sous-ensemble de membres d'unions douanières ont rendu difficile le fonctionnement de certaines unions douanières (par exemple l'Union douanière d'Afrique australe).

45. Une demande d'importations dynamique dans les pays émergents offre de réelles possibilités d'intégration et de coopération aux pays du Sud en ce qui concerne les capacités productives, l'agriculture, le transfert de technologie, les ressources humaines, la réglementation, les normes et les institutions, et le renforcement des infrastructures y compris pour le transport – avec notamment le projet de couloir Nord-Sud du COMESA, de la CAE et de la CDAA qui permettrait de réduire les coûts du commerce et du transport transfrontières en Afrique, et l'initiative du COMESA concernant un centre d'excellence multidisciplinaire régional pour la formation.

46. Sur le plan interrégional, les 22 participants au Système global de préférences commerciales (SGPC) qui mènent le troisième cycle de négociations relatives au SGPC se sont entendus en décembre 2009 sur des modalités pour les négociations sur l'accès aux marchés. Lesdites modalités prévoient une réduction linéaire globale de 20 % des droits appliqués pour au moins 70 % des lignes tarifaires passibles de droits. Des négociations sur

l'accès aux marchés et des discussions techniques – y compris sur les règles d'origine – sont en cours, la date d'achèvement étant fixée à septembre 2010.

Encadré 7

Effets possibles sur le commerce des négociations relatives au SGPC

Les participants au SGPC représentent collectivement des marchés importants – les 43 participants comptant pour environ 20 % des importations mondiales. Le commerce mutuel des 22 participants menant la négociation représente environ 16 % de leurs exportations totales. Les négociations pourraient déboucher sur des gains commerciaux significatifs. D'après les estimations préliminaires de la CNUCED, il en résulterait un effet de création d'échanges de 5,6 milliards de dollars au total, soit 4,3 % des exportations totales au sein du SGPC. Si la même méthode de réduction tarifaire est étendue à l'ensemble des 43 participants au SGPC, l'effet de création d'échanges se chiffrerait à presque 7 milliards de dollars. Les gains dynamiques potentiels seraient plus élevés encore.

C. Conséquences des stratégies de croissance adoptées au lendemain de la crise pour le système commercial international

47. Parmi les stratégies de croissance suivies par les pays, un rôle décisif est reconnu à certains instruments comme les subventions, les mesures concernant les investissements, les marchés publics, la propriété intellectuelle, le transfert de technologie, l'innovation et la recherche-développement. Si les pays cherchent à recourir à ce type de mesures, des disciplines internationales peuvent en restreindre l'utilisation. Bon nombre de politiques de développement soumises à des disciplines en vertu des règles actuelles sont celles-là mêmes qui ont joué un rôle fondamental dans le développement industriel des pays industrialisés. Là où les règles de l'OMC autorisent certaines flexibilités, les disciplines commerciales que l'on trouve de plus en plus souvent dans les ACR, le processus d'accession à l'OMC et ailleurs tendent à limiter ces flexibilités. Or des marges d'action sont indispensables pour édifier des capacités productives, créer des emplois et promouvoir un développement durable.

1. Services financiers

48. Un secteur des services financiers robuste, relié à l'économie réelle et soutenant les secteurs productifs contribue au développement économique. Certaines règles relatives au commerce et certains engagements en matière de libéralisation peuvent accroître la vulnérabilité des économies aux chocs financiers. En conséquence, les stratégies de libéralisation suivies jusqu'à présent ont été réévaluées et des approches plus prudentes ont été adoptées.

49. Avec la crise financière s'est posée la question de savoir dans quelle mesure les engagements de libéralisation concernant la fourniture transfrontière de services financiers étaient responsables de la propagation des chocs financiers aux pays en développement. La crise a souligné la nécessité d'une gestion prudente du compte de capital. Certains engagements transfrontières au titre de l'AGCS supposent l'ouverture de ce compte. L'AGCS impose cette ouverture aux membres qui ont contracté des engagements au titre du mode 1 (fourniture transfrontière) et du mode 3 (présence commerciale) pour les services financiers. La note 8 relative à l'article XVI de l'AGCS oblige les membres à autoriser le libre mouvement des capitaux dans la mesure où ce mouvement fait partie intégrante des services fournis. L'article XI 2 prévoit également qu'un membre de l'OMC «n'imposera pas de restrictions à des transactions en capital d'une manière incompatible avec les engagements spécifiques qu'il aura pris en ce qui concerne ces transactions», sauf

pour des motifs de balance des paiements. L'expérience prouve que la gestion du compte de capital est importante pour les pays en développement pour veiller à ce que les flux de capitaux à court terme ne portent pas atteinte à la stabilité monétaire et à l'économie réelle.

50. Les pays insistent sur la nécessité pour les fournisseurs de services étrangers qui établissent une présence commerciale de se constituer en société dans le pays d'accueil (sous forme de filiale plutôt que de succursale), les établissements financiers étrangers ne pouvant être admis qu'à cette condition; et sur la nécessité de répartir plus clairement les coûts entre le pays d'origine et le pays d'accueil en cas d'insolvabilité transnationale et de n'autoriser qu'avec prudence les sociétés financières étrangères à proposer de nouveaux produits financiers.

2. Subventions à l'industrie

51. Les subventions ont toujours joué un rôle important dans le développement de l'industrie et des services. Cela a été le cas par exemple pour les textiles, l'aéronautique, les transports, l'énergie et l'automobile. Constatant que certains secteurs stimulaient le développement industriel et suscitaient, plus que d'autres, des interactions économiques en amont et en aval, les gouvernements ont cherché à les subventionner. Les subventions sont aussi utilisées pour exploiter des externalités positives afin d'optimiser les effets socioéconomiques. L'OMC autorise certaines subventions en vue de promouvoir le développement du capital humain, le développement des PME, le développement et le transfert de technologie, la recherche-développement et l'adoption de technologies vertes. La crise a montré le rôle que pouvaient jouer les subventions à l'industrie pour sauver des secteurs touchés comme l'automobile, stimuler la reprise et bâtir des économies plus respectueuses de l'environnement. Certaines subventions étaient conditionnées au maintien de la production et des emplois dans le pays.

52. Les prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux ont été utilisées avec succès par certains pays pour stimuler la croissance de leurs industries locales. Les subventions accordées aux utilisateurs d'éléments d'origine locale peuvent servir de contrepoids à la puissance économique des investisseurs, notamment des sociétés transnationales. Les subventions de cette nature sont interdites actuellement en vertu de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Tous les pays en développement ne sont pas autorisés à utiliser des subventions à l'exportation. Les pays développés peuvent se prévaloir de certaines flexibilités en matière de crédit à l'exportation. Le crédit à l'exportation accordé selon les modalités prévues par l'OCDE ne constitue pas une subvention interdite à l'exportation. Au titre des questions de mise en œuvre prévues dans le Cycle de Doha, les pays en développement ont cherché à rétablir et développer certaines subventions ne donnant pas lieu à une action qui aideraient à promouvoir la croissance régionale, la recherche technologique et le financement du développement, la diversification et le développement de la production et la mise en œuvre de méthodes de production écologiquement rationnelles.

53. Alors que la question des aides publiques et des subventions n'était pas traitée en substance dans les ACR jusqu'à maintenant, certaines initiatives récentes comme l'accord de libre-échange conclu entre la République de Corée et l'Union européenne contiennent des règles en matière de subventions qui vont au-delà de ce que prévoit normalement l'OMC.

3. Marchés publics

54. Les lois sur l'achat exclusif de produits nationaux, les préférences nationales et les marchés publics réservés sont des moyens utilisés depuis longtemps par les gouvernements pour promouvoir les industries et les PME locales, créer des emplois ou aider des populations et des groupes ethniques défavorisés, ainsi qu'au titre de la protection de

l'environnement et de la protection sociale. Les marchés publics représentent environ 15 à 20 % du PIB dans les pays développés, et 40 à 50 % du PIB dans les pays en développement. Leur rôle a été important, par exemple, dans le développement d'entreprises du secteur aéronautique comme Boeing, Airbus et Embraer. Comme le montrent ces exemples, les préférences liées aux marchés publics permettent le développement industriel et les économies d'échelle, l'intégration d'éléments d'origine locale et le développement de nouvelles technologies. Les marchés publics constituent un outil de développement stratégique pour les pays en développement.

55. Les marchés publics sont revenus au premier plan pendant la crise: les gouvernements ont augmenté les dépenses publiques tout en instituant des conditions de préférence locale pour éviter que les mesures de relance ne favorisent les importations. Les marchés publics étant régis par l'Accord plurilatéral sur les marchés publics (AMP) (auquel la plupart des pays en développement ne sont pas parties), les pays non parties, les pays en développement et les pays en transition peuvent faire l'objet d'un traitement discriminatoire sur les marchés d'exportation. Les pays qui n'adhèrent pas à l'AMP sont libres de concevoir des politiques de marchés publics qui soutiennent leurs stratégies de croissance. Dans le cadre du processus d'accession à l'OMC, certains pays accédants s'engagent à négocier leur accession à l'AMP. Environ 14 accessions à l'AMP en sont à un stade avancé, ou sont en cours, et pratiquement toutes concernent des membres de l'OMC dont l'accession est récente. On trouve dans des ACR récents – dont certains toujours en cours de négociation – entre pays du Nord et pays du Sud des engagements en matière d'accès aux marchés qui englobent les marchés publics. Les pays du CARIFORUM ont souscrit des engagements tendant à accorder le traitement national, une décision quant à la portée de ces engagements devant être prise par le Conseil mixte CARIFORUM-CE.

4. Mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC)

56. La nécessité de diversifier les capacités productives afin d'améliorer la capacité d'adaptation de l'économie met en relief l'importance de certaines mesures concernant les investissements et liées au commerce. Les MIC étaient utilisées auparavant afin d'exploiter plus avantageusement les IED réalisés dans des secteurs stratégiques comme les machines, l'électronique et l'automobile, de manière à renforcer les capacités de production nationales et à développer le capital technique par des effets d'entraînement. Le fait de prévoir des critères de résultats pour les IED peut aider à en optimiser les avantages socioéconomiques. Des prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux ont été utilisées par les pays développés, en particulier dans le secteur automobile, pour encourager la production locale de valeur ajoutée. L'Accord sur les MIC interdit les prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux et autres mesures liées au commerce. Dans le contexte de l'examen de cet accord, il conviendrait de souligner l'importance de ces instruments pour le développement. À Hong Kong (Chine), un traitement spécial et différencié a été accordé aux PMA pour leur permettre de se prévaloir de MIC existantes ou nouvelles pendant une période limitée qui peut être prorogée. Il s'agit là d'une reconnaissance du rôle des MIC.

57. Bien que certains types de MIC comme les prescriptions de résultats à l'exportation et les prescriptions relatives au transfert de technologie ne soient pas interdits par l'Accord sur les MIC, ils le deviennent de plus en plus, par le fait des engagements résultant du processus d'accession à l'OMC et des ACR conclus entre pays du Nord et pays du Sud. Les initiatives des pays d'accueil pour promouvoir leurs exportations en utilisant les réseaux d'investisseurs étrangers sur leur marché intérieur ou à l'extérieur, et pour acquérir des technologies modernes et des technologies de pointe, ont souffert de cette tendance.

5. Technologie, innovation et développement

58. La technologie et l'innovation sont des facteurs indispensables à la création de valeur ajoutée et à la diversification. Le problème fondamental des droits de propriété intellectuelle (DPI) est de savoir en quoi ils facilitent ou entravent l'accès des pays en développement aux technologies indispensables à leur développement. Faiblement protégés, les DPI ont parfois constitué un moyen d'accéder à des technologies étrangères, de les développer ensuite par rétroconception, et de renforcer ainsi les capacités techniques locales. Les DPI étaient protégés par les pays une fois atteint un certain niveau de développement technologique. La délivrance de brevets portant sur le processus de production, et non sur le produit final, a été utilisée pour des secteurs stratégiques comme l'alimentation et les produits pharmaceutiques. C'est ce qui a permis à l'industrie pharmaceutique suisse de mettre au point de nouveaux processus de production pour fabriquer les mêmes produits, en important le savoir-faire et en concevant de nouvelles méthodes pour un processus de production qui était déjà protégé par un brevet existant. D'aucuns s'inquiètent de ce que l'Accord sur les ADPIC et d'autres accords limiteraient les possibilités des pays en développement qui souhaiteraient s'engager dans cette voie.

59. Il importe de noter que, selon l'article 7 de l'Accord sur les ADPIC, la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle devraient contribuer à la promotion de l'innovation technologique et au transfert et à la diffusion de la technologie, à l'avantage mutuel de ceux qui génèrent et de ceux qui utilisent des connaissances techniques et d'une manière propice au bien-être social et économique, et à assurer un équilibre de droits et d'obligations. L'Accord sur les ADPIC a été modifié pour des motifs de santé publique, et des flexibilités ont été accordées aux PMA. Le lien entre propriété intellectuelle et développement se trouve renforcé actuellement dans le cadre du Plan d'action pour le développement adopté par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), qui prévoit l'application de 45 recommandations stipulant notamment que le coût des DPI ne doit pas excéder les avantages que les pays en développement peuvent en retirer.

60. De nouvelles formes de protection des droits de propriété intellectuelle sont apparues dans les ACR conclus entre pays du Nord et pays du Sud. Ces obligations sont appliquées sur une base NPF étant donné que l'Accord sur les ADPIC n'autorise pas le traitement préférentiel. Les conditions suivantes – qui vont au-delà de ce qui est normalement prévu dans le cadre de l'OMC pour les DPI – ont notamment été demandées: a) extension de la durée des brevets; b) cinq années au minimum d'exclusivité des données d'essai; c) extension de la protection conférée par le droit d'auteur de cinquante à soixante-dix ans; d) renforcement de la protection du droit d'auteur dans l'environnement numérique; e) obligation d'appliquer la Convention internationale de 1991 pour la protection des obtentions végétales; et f) mesures d'application rigoureuses. Ce type d'engagements peut avoir des incidences au plan de la santé publique et de l'accès aux médicaments. D'aucuns craignent que les accords de libre-échange ne remettent en cause un équilibre important entre la dynamique d'innovation et la demande d'accès en valorisant les droits de propriété intellectuelle au détriment des considérations de santé publique.

6. Changements climatiques

61. Une politique industrielle soucieuse de promouvoir des produits respectueux de l'environnement peut contribuer au développement durable et à la diversification. Une telle politique visera par exemple à intéresser le secteur public à la recherche-développement; à simplifier l'accès aux brevets; à soutenir de nouvelles activités de production à travers des mesures fiscales et financières; à aider certains sous-secteurs à s'intégrer dans les chaînes mondiales d'approvisionnement et à prendre part aux marchés publics et à leur accorder une protection temporaire. Cette transformation pourrait être facilitée en tirant parti de nouvelles opportunités d'investissement et de commerce provenant d'avantages

comparatifs naturels, par exemple dans le domaine des énergies renouvelables. Les négociations commerciales peuvent contribuer aux objectifs en matière de changements climatiques, en libéralisant des biens et services environnementaux, en particulier ceux qui présentent un intérêt pour les pays en développement, et en facilitant l'accès à des technologies qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre. Des propositions ont été faites en vue d'inclure dans la définition des biens et services environnementaux ceux qui sont nécessaires à l'exécution des projets relevant du mécanisme pour un développement propre²¹. Afin de promouvoir le transfert de technologie propice à un développement propre, les flexibilités de l'Accord sur les ADPIC concernant les licences obligatoires pourraient s'avérer utiles.

62. Tout «protectionnisme vert» serait à éviter. Certaines initiatives, notamment en matière d'ajustement fiscal à la frontière, qui sont proposées afin de compenser les écarts de compétitivité en limitant les importations venant de pays en développement dont les gouvernements appliquent une fiscalité plus modérée aux émissions de carbone, peuvent constituer une forme de protectionnisme vert. Les intérêts des pays en développement doivent être protégés pour leur permettre de poursuivre leur croissance et de répondre à leurs besoins en matière de développement et de réduction de la pauvreté. La question de savoir si de telles mesures sont conformes aux règles de l'OMC, et ne constituent pas un moyen de discrimination dans la mesure où elles peuvent être considérées comme nécessaires à la protection de l'environnement au sens de l'article XX du GATT, fait débat. Des obstacles techniques au commerce ou des mesures SPS liés à des prescriptions environnementales peuvent être utilisés à des fins protectionnistes. Certaines normes techniques contraignantes applicables à la production de biens et de services respectueux du climat ont aussi suscité quelques inquiétudes. Il convient de rendre plus participatif le processus d'élaboration des normes et de préserver celui-ci de tout abus si l'on veut obtenir une adhésion plus importante de la part des pays en développement. Et il faudra parvenir à concilier le régime international en matière de commerce et le régime international en matière d'environnement.

7. Matières premières et taxes à l'exportation

63. Si l'effet socioéconomique global des taxes à l'exportation dépend de plusieurs facteurs, certains pays exportateurs de produits de base considèrent l'imposition de taxes à l'exportation sur les matières premières, y compris l'énergie, comme un moyen de promouvoir la diversification économique, la création de valeur ajoutée et les activités de transformation en aval. Les recettes provenant de la taxation des exportations sont utilisées pour soutenir les industries nationales. Dans la mesure où la taxation des exportations induit, entre autres, un transfert des gains socioéconomiques, qui passent d'importateurs et de producteurs situés pour la plupart dans des pays pauvres en ressources aux producteurs de pays exportateurs riches en ressources, elle suscite des préoccupations de la part des premiers. Par exemple, les restrictions à l'exportation appliquées par la Chine à certaines matières premières sont à l'origine d'un différend entre ce pays et les États-Unis, l'Union européenne et le Mexique.

64. Les règles actuelles de l'OMC n'interdisent pas l'utilisation des taxes à l'exportation. En accédant à l'OMC, les pays accédants ont parfois été amenés à souscrire des engagements tendant à réduire les possibilités de taxation à l'exportation ou à plafonner ce type de taxes. Dans le cadre des ACR, les taxes à l'exportation ont été limitées ou interdites (c'est le cas, par exemple, de l'accord de libre-échange entre le Chili et les États-Unis, de l'accord de libre-échange entre les États-Unis, les pays d'Amérique centrale et la

²¹ *Rapport sur le commerce et le développement, 2009.*

République dominicaine et de l'accord de partenariat économique entre l'Union européenne et le CARIFORUM). Ces restrictions ont encore réduit les marges de manœuvre des politiques de développement. Les incidences des taxes à l'exportation sur le développement et le commerce sont différentes selon qu'il s'agit des exportateurs, des importateurs, des producteurs de matières premières ou des industries en aval, et doivent être analysées.

IV. Conclusion

65. La crise a remis en question l'orthodoxie économique dominante et les préconisations courantes en matière de politique économique. On est passé d'une perspective étroite centrée sur l'équilibre extérieur et la stabilité des prix à un discours mettant l'accent sur la croissance accélérée et le rééquilibrage structurel, ainsi que sur la nécessité de remédier au chômage persistant et à l'aggravation de la pauvreté. Cela impose une redéfinition des stratégies de croissance pour tous les pays. Les pays émergents deviennent des locomotives de la croissance mondiale, ce qui représente une chance de parvenir à une nouvelle structure des échanges commerciaux et à des relations économiques équitables. Le commerce et la coopération économiques Sud-Sud sont devenus un important élément dans ce nouveau paysage. Une intégration plus forte des pays en développement dans les chaînes mondiales d'approvisionnement contribue à consolider la croissance et à créer de la valeur ajoutée. La question des chaînes mondiales d'approvisionnement doit être étudiée plus avant. Des politiques volontaristes – commerciales, industrielles, technologiques et autres – jouent un rôle important dans le renforcement des capacités productives – pour ce qui est des services et des produits respectueux de l'environnement, notamment – et dans la création d'emplois. La politique commerciale et le système commercial international devraient contribuer directement à des objectifs et à des stratégies de développement de portée plus globale. Un ensemble de stratégies de croissance fondées sur les exportations et sur la demande – selon la situation des pays concernés – est nécessaire pour édifier des capacités productives compétitives et diversifiées et améliorer la capacité d'adaptation des économies en prévision des chocs futurs. Ces politiques volontaristes supposent un plus grand rôle de l'État et des marges d'action laissant la place à une multitude d'approches en matière de développement.

66. Le système commercial multilatéral reste un bien public essentiel et demeure l'un des piliers du système commercial international, mais il doit être adapté pour tenir compte des impératifs de développement. La logique mercantile qui sous-tend le système commercial multilatéral doit être revue pour faire place à une logique de développement. Le Cycle de Doha doit être achevé et aboutir à des résultats concrets pour le développement, qui apportent des gains substantiels aux pays en développement et à l'ensemble du système. Le rôle des pays en développement dans la production, le commerce et l'investissement s'accroît rapidement et il convient d'en tirer pleinement parti. Étant donné la multiplication des initiatives commerciales préférentielles, une plus grande cohérence dans le système commercial à tous les niveaux, et entre celui-ci et le système financier et monétaire, est fondamentale pour disposer d'un système commercial international véritablement universel, fondé sur des règles, ouvert, non discriminatoire et équitable pour tous. Au lendemain de la crise, l'ONU et le G-192 ont un rôle important à jouer pour renforcer la coopération mondiale et créer un cadre plus cohérent au service du développement.