



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
9 avril 2018
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement

Soixante-cinquième session, 1^{re} partie

Genève, 4-12 juin 2018

Point 2 a) de l'ordre du jour provisoire

Nouvelles stratégies possibles du système des Nations Unies face à la crise du multilatéralisme et du commerce international et des mécanismes de développement connexes, et rôle de la CNUCED à cet égard

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé analytique

Le multilatéralisme et le commerce international sont exposés actuellement à des pressions croissantes, notamment en ce qui concerne leurs effets sur le développement. À cela s'ajoutent la montée du sentiment nationaliste, l'utilisation accrue de politiques commerciales restrictives, des difficultés plus grandes à adopter des règles contraignantes dans le cadre de négociations commerciales multilatérales et une tendance croissante à conclure des accords commerciaux à titre bilatéral, plurilatéral et régional. La difficulté pour la communauté internationale est de faire en sorte que les vents contraires que connaissent actuellement le multilatéralisme et le commerce international ne freinent pas la contribution du commerce international à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et à la réalisation des objectifs de développement durable. L'Organisation des Nations Unies et la CNUCED, en tant que principal organisme chargé d'assurer le traitement intégré du commerce et du développement, ont un rôle important à jouer à cet égard.



Introduction

1. La section I de la présente note traite de la crise du multilatéralisme et du commerce international. La section II indique des démarches visant à maximiser la contribution du commerce à un développement inclusif et durable. La section III étudie la possibilité de renforcer les stratégies de formation de consensus intergouvernemental et de droit souple de la CNUCED, en complément de l'élaboration de règles contraignantes. La note s'achève par plusieurs propositions et questions à débattre en vue de relancer les politiques multilatérales de commerce et de développement durable.

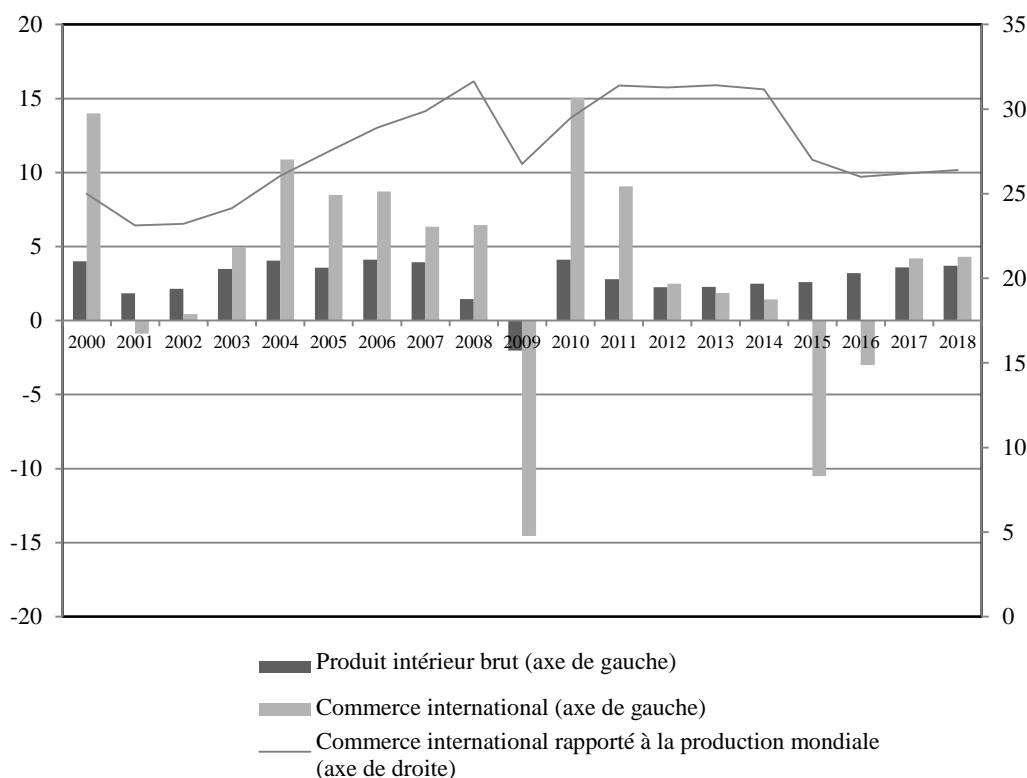
I. Évolution du commerce international et de la coopération multilatérale

2. Le commerce international représente une part importante de la production des économies nationales, mais sa progression a ralenti. L'indice le plus courant des tendances de la mondialisation, qui mesure la valeur du commerce international par rapport à la production mondiale, a marqué le pas à 30 % environ en 2011-2014, niveau qu'il avait atteint pour la première fois en 2007, pour diminuer ensuite d'environ 5 % en 2015-2016 (fig. 1).

Figure 1

Évolution du commerce international et de la production mondiale

(En pourcentage)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après les bases de données UNCTADstat.

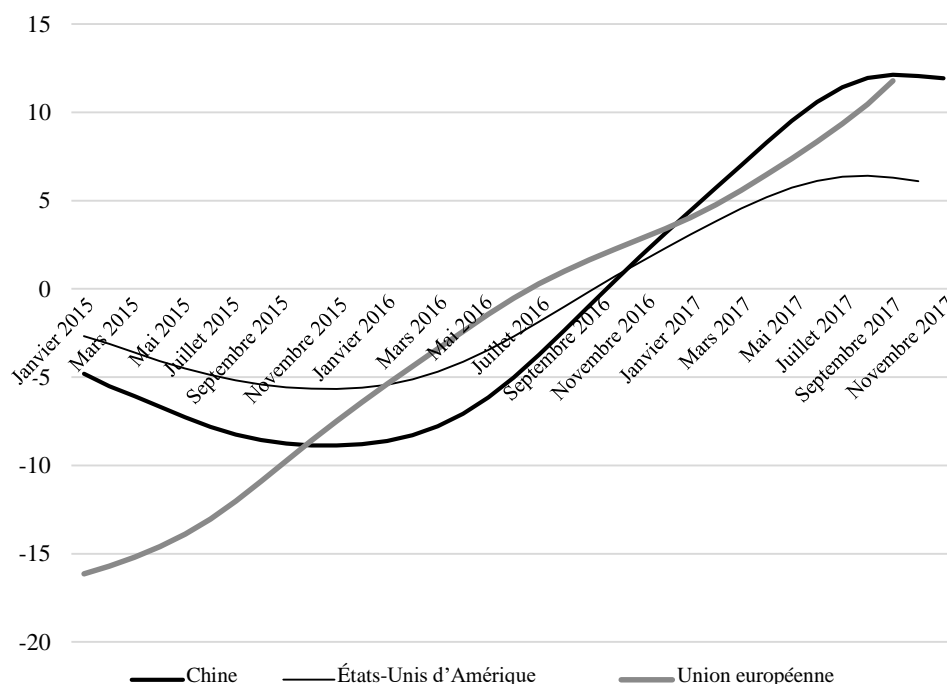
3. Les statistiques et prévisions les plus récentes indiquent une évolution encourageante tant en ce qui concerne le commerce international que la production mondiale. La figure 2 montre l'évolution du commerce pour les trois premières économies – Chine, États-Unis d'Amérique et Union européenne – en illustrant la variation en pourcentage de la valeur du commerce, mesurée comme la somme des importations et des exportations, par rapport au même mois de l'année précédente ; fait apparaître que la valeur du commerce a fortement diminué en 2015 et au début de 2016 ; et montre la reprise dont

bénéficient les trois économies depuis le quatrième trimestre de 2016. Dans l'ensemble, la croissance du commerce devrait progresser – légèrement – plus vite que celle de la production en 2017 et 2018. La croissance de la production mondiale devrait atteindre environ 3,6 % et celle du commerce, environ 4 %¹. Une reprise de la croissance du commerce est un facteur positif pour les pays en développement en particulier, pour autant qu'elle soit associée à une croissance des exportations de ces pays.

Figure 2

Taux de croissance annuel du commerce dans certains pays

(En pourcentage)

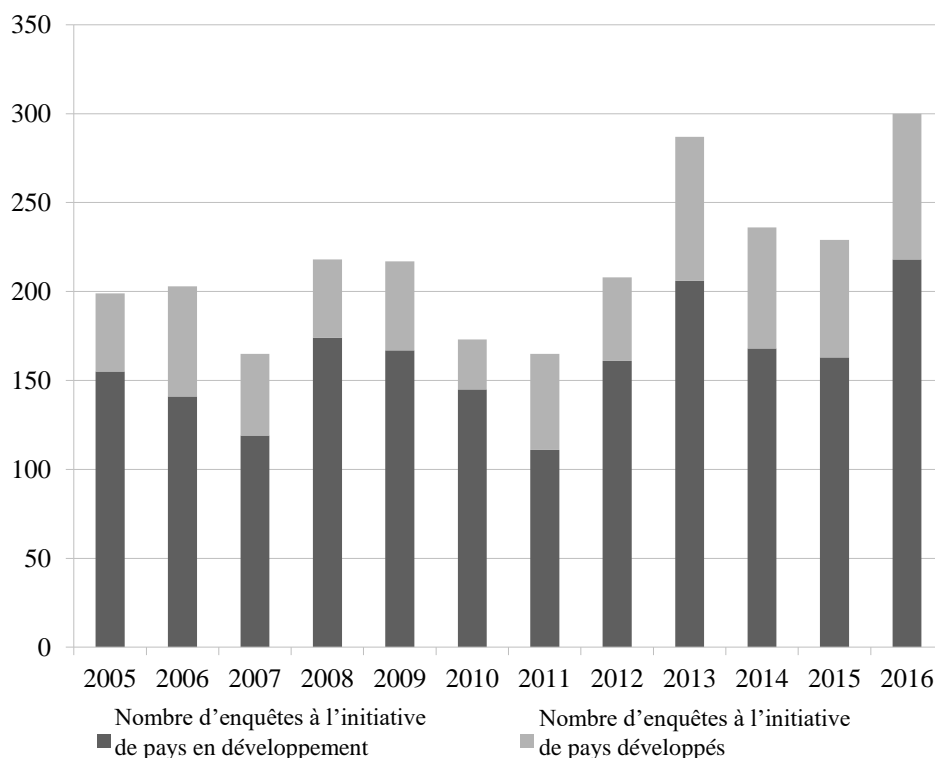


Source : Calculs de la CNUCED, d'après les données du Bureau du recensement des États-Unis, d'Eurostat et du Bureau national des statistiques de la Chine.

4. La reprise du commerce demeure fragile : il est trop tôt pour savoir si la tendance positive se confirmera au cours des prochaines années. L'économie mondiale traverse une période d'incertitude et de vulnérabilité importantes, et les tensions commerciales croissantes entre pays pourraient avoir des répercussions négatives sur le commerce international dans un avenir proche. Le soutien du public à la mondialisation et à la coopération multilatérale a diminué. Les craintes au sujet des avantages de la mondialisation se traduisent aussi par une montée du discours protectionniste. Les débats entre grands pays au sujet de la persistance des déséquilibres commerciaux et de l'équité des pratiques de promotion des exportations sont préoccupants. En outre, tous ces éléments se sont accompagnés d'une recrudescence des mesures commerciales protectionnistes, notamment des mesures antidumping et des mesures de sauvegarde, et des procédures connexes d'enquête et de règlement des différends (fig. 3 et 4). Toutes ces évolutions ont abouti à des processus d'élaboration des politiques qui manifestent davantage de circonspection à l'égard des initiatives de coopération multilatérale.

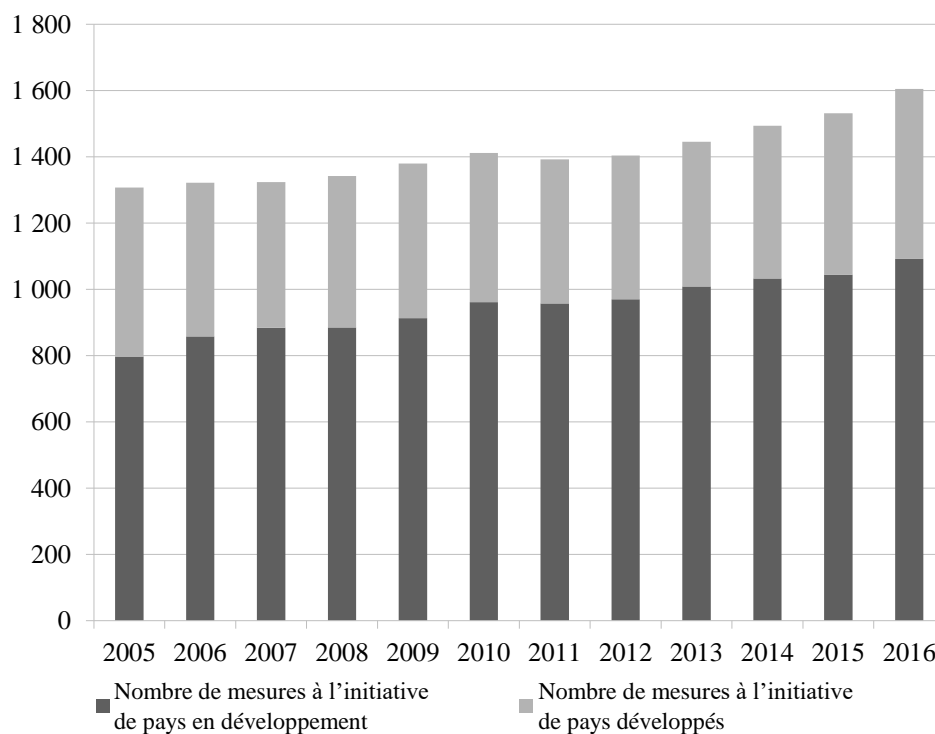
¹ Fonds monétaire international, 2017, *Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2017 : viser une croissance durable – reprise à court terme et enjeux à long terme*, Washington.

Figure 3
Enquêtes antidumping, par nombre d'enquêtes ouvertes



Source : CNUCED, 2017, *Key Statistics and Trends in International Trade 2016: A Bad Year for World Trade?*, publication des Nations Unies, Genève.

Figure 4
Mesures de protection commerciale, par nombre de cas où des mesures sont en vigueur



Source : CNUCED, 2017.

5. Les mesures protectionnistes adoptées récemment risquent de provoquer des différends commerciaux, des mesures de rétorsion ou des guerres commerciales. Si des pays nombreux, en particulier des pays importants sur le plan commercial, se livrent à des différends liés au commerce, ces tensions peuvent compromettre la reprise du commerce international et saper la coopération multilatérale.

6. Le ralentissement de la mondialisation observé au cours des dix dernières années s'est accompagné du constat de plus en plus partagé que les avantages et les perspectives économiques apportés par la mondialisation n'ont pas bénéficié à tous et ne se sont pas toujours traduits par un bien-être durable sur les plans économique, social et environnemental. Le commerce a contribué à sortir des millions de personnes de la pauvreté, mais il en reste un grand nombre pour lesquelles le processus de mondialisation et l'ouverture commerciale ont été dommageables. Dans certains pays, le commerce international et les règles régissant ce commerce, développés plusieurs années durant par la coopération multilatérale et administrés par des mécanismes internationaux, sont de plus en plus perçus comme contraires aux intérêts des travailleurs ordinaires et comme un facteur de suppression d'emplois, en particulier dans les secteurs manufacturiers. Ces préoccupations soulignent le problème de la distribution équitable des gains retirés du commerce et, à cet égard, la nécessité de mener à tous les niveaux des politiques qui protègent suffisamment les intérêts des personnes moins bien loties. Par ailleurs, les progrès technologiques rapides, notamment l'automatisation des processus de production, ont certes supprimé des emplois, mais ont aussi créé des possibilités de nouveaux emplois fondés sur les nouvelles technologies, et des stratégies sont donc indispensables pour tirer pleinement parti du changement technologique.

7. Les enjeux géopolitiques, les innovations technologiques et les changements liés à des facteurs sociaux ou environnementaux ont créé des problèmes complexes et urgents à l'échelon national et au niveau mondial. Ces problèmes, et la nécessité d'y répondre collectivement, ont été des raisons supplémentaires d'adopter le Programme 2030. Toutefois, malgré la dynamique engagée par l'adoption des objectifs de développement durable, les questions se multiplient au sujet de la capacité et de la praticabilité du multilatéralisme pour ce qui est de répondre aux problèmes mondiaux et de promouvoir le développement durable dans le cadre d'un partenariat mondial renforcé. Nombre de gouvernements ont de plus en plus de difficulté à concilier leurs priorités intérieures avec des obligations internationales qui englobent et influencent souvent des domaines sensibles qui relèvent de la compétence nationale.

8. Le ralentissement de la mondialisation apparaît aussi dans la situation de certains mécanismes de coopération multilatérale, en particulier dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, où le processus d'élaboration de règles commerciales multilatérales et la nomination des membres de l'Organe d'appel sont dans l'impasse. L'échec persistant à parvenir à des résultats complets, comme cela a été le cas aux conférences ministérielles récentes, témoigne de la difficulté de promouvoir des orientations multilatérales à l'époque actuelle. Certaines difficultés proviennent d'un manque de consensus dans la négociation des politiques et des règles multilatérales qui seraient les plus efficaces pour soutenir le processus de développement des pays en développement. D'autres proviennent de l'apparition de nouvelles questions suscitées par les transformations rapides de l'économie mondiale, concernant le commerce électronique, l'investissement et la facilitation du commerce, notamment, que certains pays souhaitent aborder.

9. La nécessité et la portée d'une participation accrue au commerce international sont des enjeux qui conservent toute leur acuité pour bon nombre de pays en développement, en particulier pour les pays les moins avancés et les petits pays économiquement vulnérables. Il est donc important de mettre en place des règles commerciales multilatérales solides et contraignantes, afin de garantir la prévisibilité, la transparence et la stabilité dans l'ouverture des marchés. Or, les tentatives d'amélioration du processus d'élaboration de règles commerciales multilatérales contraignantes continuent de marquer le pas, tandis que le processus de décision a continué de progresser aux niveaux bilatéral et régional. Le nombre d'accords commerciaux préférentiels, d'accords d'investissement et de programmes d'assistance technique ciblant des réformes aux frontières et à l'intérieur des

frontières a continué d'augmenter. Il y a deux problèmes à considérer à cet égard. D'une part, un système plus polarisé d'élaboration des règles internationales peut ne pas être dans l'intérêt de parties dont le pouvoir de négociation et le poids économique sont plus limités. D'autre part, cette polarisation risque de créer un ensemble de règles incompatibles entre elles, qu'il pourrait être difficile de transposer ensuite à l'échelle multilatérale, car les règles peuvent avoir été scellées par les intérêts de certains groupes sociétaux ou de certains lobbies économiques.

10. Le degré d'incertitude est donc élevé quant à la façon dont la coopération multilatérale et le système commercial multilatéral évolueront dans les prochaines années. Pour que la coopération internationale reprenne et aboutisse, en particulier pour ce qui est du Programme 2030 et des objectifs de développement durable, les pays doivent promouvoir des orientations économiques qui ne manifestent pas seulement un esprit d'ouverture, mais soient aussi justes et équitables et apportent des avantages à des segments beaucoup plus larges de la population. Faute d'orientations multilatérales cohérentes pour répondre aux vents contraires qui soufflent sur la mondialisation, la dérive actuelle vers le nationalisme et la multipolarité pourrait se poursuivre.

II. Favoriser la contribution du commerce à la réalisation des objectifs de développement durable

11. Au cours des dernières décennies, le commerce a contribué à promouvoir la croissance économique et le développement des pays et à donner accès aux populations à un grand nombre de biens et de services. Reconnaisant la contribution du commerce, l'objectif de développement durable n° 17 définit certaines cibles relatives au commerce. De plus, le fait que ces cibles s'insèrent dans un ensemble, celui de la réalisation de tous les objectifs, vient rappeler que le commerce n'est pas une fin en soi. Le commerce et les politiques commerciales devraient servir de catalyseur pour un développement socioéconomique respectueux de l'environnement, compte tenu de l'engagement pris dans le Programme 2030 de bâtir des économies centrées sur l'être humain. Les politiques et les règles commerciales devraient favoriser le développement, en étant solidaires et complémentaires des politiques nationales et régionales, pour réduire la pauvreté, créer des emplois ou des dispositifs de protection sociale pour les populations en difficulté, et promouvoir le développement durable.

A. Le commerce en tant que moteur de la croissance : cibles connexes des objectifs de développement durable

12. Le Programme 2030 énonce que « le commerce international est un moteur de la croissance économique pour tous et un moyen de réduire la pauvreté ; il contribue au développement durable² ». Les cibles relatives au commerce visent notamment à promouvoir un système commercial multilatéral universel, réglementé, ouvert, non discriminatoire et équitable (cible 17.10) ; à accroître nettement les exportations des pays en développement, en particulier en vue de doubler la part des pays les moins avancés dans les exportations mondiales d'ici à 2020 (cible 17.11) ; et à permettre l'accès rapide de tous les pays les moins avancés aux marchés en franchise de droits et sans contingent (cible 17.12). Le commerce produit aussi des ressources considérables qui peuvent aider à financer la réalisation des objectifs de développement durable. On voit donc à quel point un commerce international favorable au développement est important, en tant que moteur de la croissance, pour les pays en développement, en particulier.

13. En ce qui concerne le système commercial multilatéral, la onzième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, tenue en décembre 2017, s'est achevée sans parvenir au résultat formel d'une déclaration ministérielle générale. Une série de décisions ministérielles ont été adoptées à la place sur un nombre restreint de questions, dont les subventions à la pêche (voir encadré). Certains membres ont aussi accepté

² A/RES/70/1.

d'engager des pourparlers sur trois nouvelles questions : le commerce électronique, la facilitation de l'investissement et les microentreprises et les petites et moyennes entreprises.

Organisation mondiale du commerce : subventions à la pêche

Avant la onzième Conférence ministérielle, un accord sur l'élimination des subventions préjudiciables à la pêche, conformément à la cible 14.6 relative à l'interdiction ou à la suppression de ces subventions d'ici à 2020, semblait pouvoir être envisagé, compte tenu du caractère urgent de cette cible.

Les membres ont décidé à la place de « continuer à participer de manière constructive aux négociations sur les subventions à la pêche, en vue d'adopter, pour la Conférence ministérielle de 2019, un accord sur des disciplines globales et effectives qui interdisent certaines formes de subventions à la pêche contribuant à la surcapacité et à la surpêche, et qui éliminent les subventions contribuant à la pêche [illicite, non déclarée et non réglementée], reconnaissant qu'un traitement spécial et différencié approprié et effectif en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés [m]embres devrait faire partie intégrante de ces négociations ». Cette décision fixe un délai pour trouver une solution au problème des incitations économiques préjudiciables qui contribuent à l'épuisement des stocks de poissons et compromettent les moyens de subsistance des populations côtières.

Les liens entre les objectifs de développement durable et le Cycle de Doha sur la question des subventions à la pêche témoignent à la fois du potentiel et des difficultés des politiques commerciales comme moyen de répondre efficacement aux problèmes d'environnement urgents dans le cadre des objectifs de développement durable.

À l'appui de ces négociations, la CNUCED a adopté, à la quatorzième session de la Conférence, en 2016, de concert avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et le Programme des Nations Unies pour l'environnement, et avec le soutien de 91 États, une déclaration commune sur la réglementation des subventions à la pêche, qui vise à promouvoir le consensus afin que des négociations soient menées avec succès. La CNUCED continue de collaborer avec les États membres pour trouver des solutions à cette question d'intérêt public.

Sources : Organisation mondiale du commerce, 2017, Subventions à la pêche : décision ministérielle du 13 décembre, document WT/MIN(17)/64 ; CNUCED, 2016, *Regulating fisheries subsidies*, disponible à l'adresse suivante : <http://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-and-Environment/Regulating-Fisheries-Susidies.aspx> (consulté le 3 avril 2017).

14. L'amélioration de l'accès des pays en développement aux marchés, aux frontières (cibles 17.11 et 17.12), et à l'intérieur des frontières, dans les secteurs les plus importants pour les populations pauvres, continue de poser des difficultés. Ainsi, les marchés agricoles des pays développés demeurent restrictifs, tant en raison de la protection des frontières par les droits de douane que du soutien interne par les subventions. La moyenne des droits de douane agricoles a été supérieure à 6 % depuis 2005 et n'a pas beaucoup diminué au cours des dernières années. Ces restrictions demeurent importantes, mais les mesures non tarifaires et les normes privées constituent souvent une barrière encore plus élevée aux exportations. Le nombre de mesures non tarifaires est passé de plus de 1 500 au milieu des années 2000 à plus de 2 500 en 2015. Ces mesures font augmenter le plus souvent la valeur unitaire des produits échangés de 15 à 30 % dans les secteurs alimentaire et agricole et de 5 à 20 % dans les secteurs manufacturiers³.

15. Les mesures non tarifaires et les normes privées constituent souvent un obstacle important pour l'accès aux marchés, mais elles contribuent par ailleurs à la réalisation du développement durable. Bon nombre de mesures non tarifaires découlent de lois nationales visant à protéger la santé et la sécurité de la population ou de l'environnement, et des normes privées sont utilisées pour répondre à des attentes croissantes de la part des

³ CNUCED, 2013, *Non-Tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries*, publication des Nations Unies, New York et Genève.

consommateurs en matière de durabilité environnementale et sociale. De façon significative, bien que les objectifs visés soient semblables, cette législation interne diffère généralement d'un pays à l'autre, ce qui crée des obstacles inutiles au commerce. La coordination ou l'harmonisation de ces politiques, notamment par l'adoption de normes internationales et par une plus grande convergence des réglementations, pourrait être utile à cet égard. Une action future sur cette question pourrait s'appuyer sur la coordination par la CNUCED d'activités sur les mesures non tarifaires entre plusieurs organismes des Nations Unies et organisations internationales et régionales, ainsi que sur sa base de données complète sur les mesures non tarifaires. Elle pourrait aussi s'appuyer sur le partenariat engagé par la CNUCED avec plusieurs organismes des Nations Unies pour traiter les questions d'accès aux marchés et de développement soulevées par les normes privées, dénommé Forum des Nations Unies sur les normes de durabilité (voir <https://unfss.org/>).

16. Des procédures commerciales rapides, fiables et transparentes sont importantes pour que les pays en développement puissent atteindre les marchés extérieurs et participer aux chaînes de valeur mondiales. En outre, l'application de réformes de facilitation du commerce comporte des avantages directs pour le développement national en ce qui concerne les populations et les institutions, par les investissements dans le renforcement des capacités et les réformes du secteur public dont elle s'accompagne. Des mesures spécifiques ayant pour objet la transparence, le renforcement des capacités et la modernisation des institutions ont une incidence directe sur la réalisation de plusieurs objectifs de développement durable. La mise en œuvre de la facilitation du commerce présente aussi des liens étroits avec les indicateurs de développement. En d'autres termes, la probabilité qu'un pays en développement mène des réformes de facilitation du commerce dépend non seulement de sa volonté d'accroître le volume de son commerce extérieur, mais aussi et surtout des capacités dont il dispose au niveau national pour mener ces réformes.

17. Bon nombre des mesures prévues dans l'Accord sur la facilitation des échanges de l'Organisation mondiale du commerce, entré en vigueur en 2017, ont un lien direct avec les objectifs de développement durable. À titre d'exemple, l'article premier traite de la publication et de la disponibilité des renseignements concernant les procédures d'importation, d'exportation et de transit ; un pays qui se conforme à l'article premier est donc en principe plus près d'atteindre la cible 16.10, qui vise notamment à garantir l'accès public à l'information. En rendant les échanges commerciaux plus simples et moins opaques, nombre de mesures de facilitation du commerce incitent directement les entreprises du secteur informel à déclarer leurs transactions et à participer au commerce extérieur formel, contribuant ainsi à la réalisation de la cible 8.3 sur la croissance des microentreprises et des petites et moyennes entreprises et leur intégration dans le secteur formel.

18. À l'heure où les pays en développement ont des difficultés croissantes à accéder à des marchés vastes et complexes, l'aide au développement et les partenariats mondiaux pour le développement sont plus importants que jamais. Le renforcement de l'aide au développement, notamment par l'augmentation des ressources consacrées à l'aide au commerce, la communication des informations relatives au commerce et l'augmentation des investissements, est nécessaire pour améliorer l'accès des pays en développement aux marchés.

B. Domaines d'action dans lesquels renforcer la contribution du commerce au Programme 2030

19. Au niveau macroéconomique, le commerce international, c'est-à-dire les exportations de biens et de services, compte pour plus de la moitié du produit intérieur brut de nombreux pays à faible revenu. Il permet en outre, sous certaines conditions, de soutenir un grand nombre d'emplois dans de nombreux pays en développement (objectif 8), contribuant ainsi à la réalisation d'autres objectifs concernant l'accès à l'alimentation, les soins de santé, l'éducation, l'énergie, l'eau et l'assainissement. Au-delà de la création de revenus, le commerce influence aussi la réalisation de la plupart des objectifs de développement durable par d'autres voies, directement et indirectement. Les pays doivent

faire en sorte que la somme des gains retirés du commerce soit maximisée, et soit répartie de manière juste et équitable, en particulier parmi les groupes les plus vulnérables, et à ce que les personnes touchées par les bouleversements et les ajustements liés au commerce soient ramenées rapidement dans l'emploi productif. Les seules politiques commerciales ne sont pas suffisantes pour y parvenir, et des politiques complémentaires, notamment budgétaires et financières, ainsi que des politiques concernant l'investissement, l'industrie, l'éducation, les compétences et l'innovation, et la concurrence et la protection des consommateurs, parallèlement à des infrastructures de qualité et à des mesures de facilitation du commerce qui bénéficient aux microentreprises et aux petites et moyennes entreprises, sont déterminantes pour un développement inclusif. Certains de ces domaines d'action interdépendants sont précisés dans les sections suivantes.

1. Permettre à chacun de tirer parti des débouchés commerciaux

20. La création d'emplois et de revenus pour les populations vulnérables, notamment les pauvres, les femmes et les jeunes, est un thème fondamental des objectifs de développement durable. Le commerce et les politiques commerciales peuvent être utilisés pour traiter des questions connexes, comme la diminution des inégalités entre les sexes. Ainsi, des politiques commerciales axées sur la réduction de la pauvreté peuvent accroître les revenus des ménages pauvres en agissant sur la disponibilité, l'accessibilité, l'abordabilité et la qualité des biens essentiels, par exemple en abaissant les droits de douane sur les moustiquaires dans les pays où sévit le paludisme, pour aider à réduire la mortalité infantile⁴. Il peut être prêté attention davantage aux moyens de limiter et d'éviter les effets néfastes pour l'emploi de l'intégration dans l'économie mondiale.

21. La contribution du commerce et des politiques commerciales au progrès de l'égalité ne doit pas être considérée comme allant de soi, car ils peuvent aussi aggraver les inégalités. Les travaux d'analyse de la CNUCED sur les effets de la libéralisation du commerce sur l'égalité des sexes montrent que celle-ci a des effets contrastés sur les travailleuses⁵. Certes, les femmes peuvent obtenir un emploi rémunéré stable, mais elles peuvent recevoir des salaires bas et disposer de possibilités limitées d'acquérir des compétences. Pour éviter tout changement de politique commerciale qui renforcerait les inégalités existantes, les gouvernements doivent élaborer des politiques commerciales qui favorisent la réduction de la pauvreté et tiennent compte de l'égalité des sexes.

22. Une orientation importante pourrait consister à ce que les pays élaborent, en fonction des objectifs de développement durable, des cadres de politique commerciale qui soient adaptés aux exigences de leur situation de développement. Il peut être utile aux pays en développement de reformuler et d'appliquer des politiques commerciales nationales intégrées qui tiennent compte des objectifs dans le cadre de dialogues multipartites⁶. Ces efforts peuvent s'accompagner d'efforts nationaux de réforme de la politique commerciale nationale dans le cadre du processus d'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce⁷.

23. Étant donné la progression du commerce en ligne, il est de plus en plus nécessaire, si l'on veut que la cible 17.11 soit atteinte, que les entreprises des pays en développement accroissent leur présence en ligne et participent au commerce électronique. Les nouvelles solutions numériques peuvent aider à surmonter les difficultés à l'exportation, notamment celles qui sont liées à l'exiguïté des marchés intérieurs et à l'éloignement des marchés mondiaux et d'autres désavantages géographiques. Auparavant, seules les entreprises

⁴ A. Nicita, M. Olarreaga et G. Porto, 2014, Pro-poor trade policy in sub-Saharan Africa, *Journal of International Economics*, 92(2):252-265; CNUCED, 2016, *Trading into Sustainable Development: Trade, Market Access and the Sustainable Development Goals*, publication des Nations Unies, New York et Genève.

⁵ CNUCED, 2014, *Looking at Trade Policy Through a Gender Lens: Summary of Seven Country Case Studies Conducted by UNCTAD*, publication des Nations Unies, New York et Genève.

⁶ À leur demande, la CNUCED a aidé plusieurs pays à cet égard, parmi lesquels l'Algérie, le Botswana, la Jamaïque, la Namibie, le Panama, la République dominicaine, la Tunisie et la Zambie. Voir, par exemple, CNUCED, 2017, *Trade Policy Framework: Panama*, publication des Nations Unies, New York et Genève.

⁷ La CNUCED a aidé plus de 20 pays candidats à l'adhésion à cet égard, notamment des pays sortant d'un conflit et fragiles économiquement.

productives importantes étaient capables d'assumer les coûts liés à l'entrée sur un marché d'exportation, pour ce qui est notamment d'identifier les clients et de commercialiser les produits à distance. Ces coûts peuvent être importants à chaque entrée sur un marché d'exportation. En réduisant les asymétries d'information et les coûts de communication et d'information, de transaction, de prospection et de rapprochement, les nouvelles solutions peuvent contribuer à réduire l'ensemble des coûts commerciaux⁸.

24. Les technologies numériques créent aussi des possibilités pour de nouveaux types d'échanges par le commerce électronique de produits, de services et de tâches, ainsi que pour le développement du commerce traditionnel au moyen du commerce électronique et de plateformes en ligne pour le rapprochement des acheteurs et des vendeurs. Ces plateformes peuvent aider à améliorer la visibilité des produits. Cependant, si la numérisation peut contribuer à rendre le commerce plus inclusif, les progrès ne sont pas automatiques. Les entreprises doivent encore veiller à ce que leurs biens et leurs services répondent aux attentes de qualité et de prix des clients potentiels. Une des difficultés consiste à faire en sorte que les entrepreneurs disposent des capacités voulues pour participer au commerce électronique, ainsi qu'au commerce transfrontalier, notamment dans le domaine de la commercialisation en ligne, et pour ce qui est du respect de diverses règles commerciales.

2. Rôle des exportations de services dans la réalisation des objectifs

25. Le secteur des services joue un rôle croissant dans l'économie mondiale en créant des emplois, en développant les liens économiques, en coordonnant les processus de production et en facilitant le commerce international. En 2016, ce secteur représentait environ 67 % de la production et 49 % des emplois dans l'économie mondiale⁹. À mesure que la contribution des activités de service comme intrants de production intermédiaires dans tous les secteurs économiques, y compris l'agriculture et l'industrie, a augmenté, la servicisation du commerce international a progressé dans les pays développés aussi bien que dans les pays en développement. Le développement du secteur des services est donc important pour promouvoir le commerce et le développement¹⁰.

26. Les pays en développement dont les capacités productives sont faibles dans le secteur manufacturier, en particulier les petits pays et les pays tributaires des produits de base, pourraient diversifier leurs activités d'exportation par des produits de service comme le tourisme. Étant donné les coûts élevés du transport de marchandises résultant d'une faible connectivité et de l'éloignement des marchés principaux, et compte tenu des progrès des technologies de l'information et de la communication et du commerce électronique, le commerce des services peut constituer une bonne stratégie complémentaire de promotion du commerce et de l'emploi local¹¹.

3. Commerce et stabilité environnementale

27. Le commerce peut contribuer à protéger la planète, par exemple en rendant les technologies non polluantes disponibles partout dans le monde. L'empreinte écologique de

⁸ CNUCED, 2017, *Rapport 2017 sur l'économie de l'information : numérisation, commerce et développement*, publication des Nations Unies, numéro de vente : F.17.II.D.8, New York et Genève.

⁹ UNCTADstat et base de données de la Banque mondiale sur les indicateurs du développement dans le monde.

¹⁰ C'est ainsi qu'au Malawi, en Ouganda et en Zambie, les services d'accès au crédit, de transports, de commercialisation et d'information ont été un facteur souvent déterminant dans les gains des producteurs de cultures destinées à l'exportation vers les marchés internationaux. Voir CNUCED, 2014, *Services: New Frontier for Sustainable Development – UNCTAD Findings on Services, Development and Trade*, publication des Nations Unies, New York et Genève.

¹¹ À cet égard, la CNUCED aide les pays et les régions à évaluer leurs politiques des services, en vue de renforcer les capacités productives dans les services et d'établir des cadres réglementaires et institutionnels favorables et appropriés pour promouvoir des services qui contribuent à la réalisation des objectifs de développement durable. Le Bangladesh, le Népal, l'Ouganda, le Paraguay et les membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest comptent parmi les pays qui ont bénéficié de cette aide à ce jour. Voir à titre d'exemple CNUCED, 2016, *Services Policy Review: Bangladesh*, publication des Nations Unies, New York et Genève.

la production et du transport de marchandises doit être réduite au minimum en favorisant des technologies de production et de transport durables, si l'on veut réaliser les objectifs de développement durable 11 à 15. Parfois, le commerce écologiquement viable peut servir de catalyseur pour le développement économique et social. Ainsi, les exportations de produits verts peuvent être un moyen de protection de l'environnement pour les producteurs des pays en développement, tout en leur assurant des prix plus élevés à l'exportation¹².

28. Les effets néfastes que le transport de fret international peut avoir sur la santé humaine, l'environnement et le climat sont un sujet de préoccupation, de même que les effets potentiels des changements climatiques sur les ports maritimes et sur d'autres infrastructures de transport côtières. Si rien n'est fait, les modalités non viables de transport de marchandises risquent de compromettre la réalisation effective des objectifs de développement durable et de l'Accord de Paris conclu au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Il est important de faciliter l'intégration effective des pays en développement dans les systèmes de transport et les réseaux commerciaux mondiaux et/ou régionaux ainsi que leur participation aux chaînes de valeur connexes, au moyen notamment de systèmes de transport de marchandises efficaces, fiables, économiques, bien reliés, socialement inclusifs, écologiquement viables et résilients aux changements climatiques. Plus de 80 % du commerce mondial de marchandises en volume, et plus de 70 % de ce commerce en valeur est acheminé par voie maritime¹³, et des transports maritimes durables et résilients aux changements climatiques peuvent être un catalyseur pour le développement durable.

4. Réduire les coûts d'ajustement et protéger les laissés pour compte

29. La libéralisation du commerce et les réformes commerciales peuvent provoquer des tensions et des coûts d'ajustement à court terme. Ainsi, les réformes commerciales peuvent avoir des effets importants sur la structure de l'emploi, en créant des emplois dans certains secteurs et en supprimant dans d'autres. Cela peut provoquer un chômage temporaire de travailleurs qui changent d'emploi ou de secteur. C'est pourquoi les pays devraient mettre en place des mesures d'accompagnement pour faciliter la transition des travailleurs et des entreprises, notamment en permettant aux travailleurs qui perdent leur emploi de suivre une formation supplémentaire afin de pouvoir prétendre à un emploi dans les secteurs qui se développent, et recevoir à nouveau des avantages du commerce à un stade ultérieur. Des politiques sociales appropriées sont également nécessaires pour protéger les personnes dont la situation est déstabilisée par les effets liés au commerce et qui ne peuvent pas changer de secteur, ce qui se produit le plus souvent parmi les personnes âgées.

30. D'une manière générale, les coûts d'ajustement doivent être mieux pris en considération dans les processus d'élaboration des politiques. Les modalités d'application des réformes commerciales sont parfois conçues de façon à limiter ces coûts, ce qu'il est prévu de faire notamment dans le cadre de l'accord sur la zone continentale de libre-échange en Afrique¹⁴.

¹² À cet égard, la CNUCED a aidé plusieurs pays en développement qui en ont fait la demande à élaborer des examens des exportations de produits verts pour identifier dans quels secteurs produire et commercialiser ces produits, notamment l'Équateur, le Liban, Madagascar, Oman, la République de Moldova, le Sénégal et le Vanuatu. En outre, grâce à l'Initiative BioTrade, la CNUCED a soutenu pendant de nombreuses années des modes de production et de commercialisation durables de produits issus de la biodiversité, qui ont été mis en œuvre principalement par les populations pauvres des zones rurales vivant à proximité des ressources servant à la production de tels produits. Voir, par exemple, UNCTAD, 2016, *National Green Export Review of Vanuatu: Copra-Coconut, Cocoa-Chocolate and Sandalwood*, publication des Nations Unies, New York et Genève.

¹³ UNCTAD, 2017, *Review of Maritime Transport 2017* (publication des Nations Unies, Numéro de vente E.17.II.D.10, New York et Genève)

¹⁴ À cet égard, les travaux de recherche menés par la CNUCED sur l'impact des différentes modalités de réduction tarifaire proposées pour la Zone de libre-échange continentale mettent en évidence la nécessité d'appliquer des mesures d'ajustement pour répondre aux préoccupations concernant les pertes éventuelles de recettes tarifaires et de bien-être que des périodes de mise en œuvre plus longues entraîneraient dans certains pays, en particulier dans les pays les moins avancés (UNCTAD, 2018, *African Continental Free Trade Area: Challenges and opportunities of tariff reductions*, étude n° 15)

5. Réduire les pratiques anticoncurrentielles

31. Les réformes et la libéralisation du commerce et de l'investissement menées pour soutenir la croissance économique et le développement peuvent être contournées par des comportements anticoncurrentiels des entreprises au niveau national et/ou international. Pour faire cesser ces comportements, des dispositions détaillées sur la concurrence sont nécessaires à tous les niveaux. Un droit et des politiques de la concurrence renforcés peuvent favoriser la compétitivité nationale et internationale de secteurs essentiels et la croissance du secteur privé dans les pays et les groupements d'intégration régionale.

32. En outre, une coopération internationale robuste des autorités chargées de la concurrence peut remédier aux conséquences néfastes des ententes internationales qui limitent l'accès des petites et moyennes entreprises aux chaînes de valeur régionales et mondiales. Ce type d'action est conforme à l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives. Il y a une vingtaine d'années, seuls quelques pays en développement disposaient d'un régime juridique de la concurrence ; il existe aujourd'hui près de 140 pays qui ont adopté des lois sur la concurrence, ainsi que plusieurs systèmes de droit et de politiques de la concurrence au niveau régional, dont ceux des groupements suivants : Communauté andine ; Communauté des Caraïbes ; Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe ; Communauté économique eurasiennne ; Marché commun du Sud ; et Union économique et monétaire ouest-africaine.

6. Développer les capacités productives

33. La participation au commerce mondial peut permettre aux pays de renforcer leurs capacités productives et d'être compétitifs sur des marchés internationaux de plus en plus complexes. Le développement des capacités productives nécessite de stimuler l'investissement, de renforcer les capacités des entreprises et de favoriser le progrès technologique et l'innovation. Les politiques commerciales devraient donc être accompagnées des politiques complémentaires, notamment dans les domaines de l'investissement, de l'industrie, de l'éducation, des compétences et de l'innovation, qui sont indispensables au développement efficace des capacités de production pour le commerce. Ces politiques peuvent être encadrées par une politique industrielle pour le renforcement des capacités productives industrielles. Le renforcement des capacités des entreprises est également pertinent à cet égard – et passe par l'apprentissage, le développement des compétences et le développement des entreprises.

34. Le renforcement des capacités productives exige des investissements, aussi bien publics que privés. Vu le déficit de financement de 2 500 milliards de dollars par an dans les pays en développement, il ne sera pas possible d'atteindre les objectifs de développement durable sans investissements privés, y compris les investissements étrangers directs¹⁵. Cependant, la mobilisation des investissements étrangers directs pour le développement pose des difficultés importantes aux décideurs, compte tenu en particulier du caractère très fragmenté du système des relations internationales dans le domaine de l'investissement. Si des efforts nationaux sont nécessaires pour développer les capacités productives, la communauté internationale a aussi un rôle essentiel à jouer, en particulier dans les domaines de l'assistance technique, du transfert de technologie et de l'accès au financement de l'investissement. Des sources publiques de financement, y compris l'aide étrangère, peuvent être mobilisées, notamment pour aider à financer des investissements d'infrastructure pour le commerce. Le financement public aide aussi les pays en développement à s'intégrer dans les chaînes de valeur mondiales, ce qui peut promouvoir le développement par des mécanismes comme le transfert de technologies, le développement des compétences et des connaissances et l'apprentissage par la pratique.

¹⁵ CNUCED, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the Sustainable Development Goals – An Action Plan* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.14.II.D.1, New York et Genève).

III. Renforcement des stratégies de formation de consensus intergouvernemental et de droit souple de la CNUCED, en complément de l'élaboration de règles contraignantes

35. La crise du multilatéralisme et du processus d'élaboration de règles commerciales contraignantes fait ressortir la nécessité d'évaluer plus précisément la gouvernance du commerce pour le développement durable. Cette crise ne justifie pas un rejet du processus d'élaboration de règles contraignantes, qui assure la stabilité, la prévisibilité et la transparence des droits et des obligations assumés dans le cadre du système commercial international. Dans le même temps, le système commercial multilatéral fondé sur des règles est susceptible de réduire la marge d'action dont les États disposent pour atteindre les objectifs de développement durable, d'où la nécessité d'un cadre solide pour la dimension développement. La meilleure façon d'élaborer des cadres relatifs au commerce qui favorisent un développement inclusif et durable est donc peut-être de mettre au point des pratiques de référence et des règles de droit souple, notamment des codes de conduite et des principes facultatifs. On permettrait ce faisant aux pays de préserver leur marge d'action en même temps que serait mis en place un système d'engagements et de meilleures pratiques non contraignant dont les institutions multilatérales compétentes pourraient prendre le relais à terme quand les pays souhaiteront passer d'un système souple à un système contraignant de règles et de gouvernance.

36. La multiplication actuelle des négociations multilatérales et thématiques fait qu'il est devenu beaucoup plus complexe de former des alliances commerciales et de parvenir à un consensus multilatéral. Les pays peuvent souvent hésiter à renoncer à leur marge d'action au moment d'envisager des engagements multilatéraux. Dans ce contexte, la CNUCED offre aux États Membres de l'ONU un espace formel et informel de dialogue ouvert et inventif pour étudier des sujets de politique générale et parvenir en définitive à un consensus sans que des engagements fermes soient demandés immédiatement. Par rapport aux engagements relevant de l'Organisation mondiale du commerce, qui sont juridiquement contraignants et que l'Organe de règlement des différends est chargé de faire respecter, le rôle de formation de consensus de la CNUCED dans l'élaboration des politiques multilatérales de commerce et de développement stimule les échanges et la mise en commun des meilleures pratiques et des expériences, de façon que le commerce soit utile au développement. La CNUCED peut ainsi préparer le terrain et aider les États membres à débattre de manière ouverte et globale d'initiatives collectives face à des problèmes soulevés lors de négociations commerciales multipartites et multithématiques.

37. Le rôle de formation de consensus de la CNUCED pourrait être utile dans un avenir proche lorsque que les membres de l'Organisation mondiale du commerce commenceront d'étudier le rôle et la contribution des nouvelles questions débattues à la onzième Conférence ministérielle, à savoir le commerce électronique, la facilitation de l'investissement et les microentreprises et les petites et moyennes entreprises. Il existe une chance pour les États membres de parvenir à un consensus sur ces questions nouvelles dans un cadre non contraignant. L'exemple à suivre serait celui qui a fait ses preuves dans d'autres domaines qui ont fait auparavant l'objet de stratégies de formation de consensus et de droit souple à la CNUCED, parmi lesquels le Système généralisé de préférences, les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur et l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives.

38. Le rôle prépondérant de la CNUCED en matière de collecte de données et de recherche et d'analyse sur les questions de commerce et de développement intéressant les pays en développement contribue à développer les connaissances qui étayent les stratégies de formation de consensus intergouvernemental et de droit souple. À titre d'exemple, les travaux de recherche et d'analyse de la CNUCED abordent des tendances et des questions nouvelles importantes, parmi lesquelles les effets de la robotisation sur l'industrialisation et le développement inclusif, ce qui peut avoir des applications utiles dans la formation de consensus international sur des questions fondamentales comme le problème de savoir

comment les pays en développement peuvent réagir au changement technologique et en tirer parti¹⁶. Ces analyses détaillent aussi les perspectives de développement offertes par la mondialisation et le commerce, et les politiques complémentaires qui doivent exister pour promouvoir la croissance inclusive et la réduction de la pauvreté. En outre, la CNUCED présente des données et des analyses pour le suivi, à l'échelle du système des Nations Unies, de l'application des résultats de grands processus intergouvernementaux et multipartites sur le commerce et le développement, parmi lesquels le processus de suivi de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement. La CNUCED communique aussi des données statistiques et des éléments d'analyse pour le suivi d'un certain nombre des indicateurs mondiaux concernant les objectifs de développement durable dont elle a la charge. Un rôle accru pour les stratégies de formation de consensus intergouvernemental et de droit souple de la CNUCED pourrait aider à renforcer le contenu technique et l'efficacité des contributions à ces processus mondiaux.

39. L'assistance technique de la CNUCED peut aussi apporter des données de terrain utiles dont les stratégies de formation de consensus intergouvernemental et de droit souple peuvent tirer des éléments fiables sur la façon dont les politiques peuvent être mises en pratique. En tant que principal organisme des Nations Unies chargé d'assurer le traitement intégré du commerce et du développement et des questions connexes, la CNUCED s'associe à une large collaboration interinstitutions pour apporter une assistance technique sur les questions liées au commerce et au développement. Les mécanismes interinstitutions au niveau local, dont le Groupe interinstitutions des Nations Unies sur le commerce et les capacités productives coordonné par la CNUCED, offrent un moyen prometteur de filtrer en amont les enseignements d'activités nationales et régionales liées au commerce et au développement, en vue de renforcer les stratégies non contraignantes de formation de consensus et de droit souple de la CNUCED.

IV. Recommandations

40. Les recommandations ci-après sont proposées :

a) Dans le contexte actuel d'interconnexion, de libéralisation et de changement accéléré, il est indispensable et urgent, si l'on veut que le commerce reste un vecteur de développement inclusif, que la communauté internationale unisse ses efforts, à tous les niveaux possibles, pour défendre le multilatéralisme en tant que pierre angulaire du Partenariat mondial pour le développement durable (objectif 17) ;

b) L'approche multilatérale devrait conserver un rôle central dans le Partenariat mondial, afin de parvenir au développement durable par le commerce ;

c) Le cadre d'un système commercial international favorable au développement peut être fondé aussi bien sur des règles contraignantes que sur des règles souples, la seconde modalité étant privilégiée lorsque la première pose des difficultés sur le plan de la marge d'action ;

d) La CNUCED, en tant que principal organisme des Nations Unies chargé d'assurer le traitement intégré des questions de commerce et de développement et des questions connexes dans les domaines du financement, de la technologie, de l'investissement et du développement durable, peut apporter une contribution importante au renforcement du multilatéralisme des relations de commerce et de développement en vue de promouvoir les objectifs de développement durable.

41. Le Conseil du commerce et du développement voudra peut-être examiner les questions ci-après :

a) Face au désengagement actuel du multilatéralisme et à la crise du processus d'élaboration des règles du système commercial multilatéral, quelles mesures la communauté internationale devrait-elle prendre pour renforcer la reprise du commerce international et redynamiser le système commercial multilatéral ? Comment la communauté

¹⁶ CNUCED, 2017, *Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*, publication des Nations Unies, numéro de vente E.17.II.D.5, New York et Genève.

internationale devrait-elle veiller à ce que le multilatéralisme produise des effets transformateurs dans l'optique des objectifs de développement durable et permette au commerce de susciter une prospérité partagée ?

b) Si les symptômes d'un mécontentement au sujet du multilatéralisme et du commerce ne doivent pas être laissés sans réponse, que devraient faire les décideurs pour permettre au commerce international de tenir ses promesses pour les objectifs de développement durable ? Les politiques commerciales peuvent-elles être des politiques qui tiennent compte en même temps des préoccupations liées à la pauvreté, à l'égalité des sexes, au travail, à l'environnement et au climat ?

c) Dans la mesure où les crises peuvent apporter le changement, quel avenir envisager pour le système des Nations Unies et ses mécanismes de développement s'agissant de renforcer la contribution du commerce au développement durable ? Quelle devrait être la contribution de la CNUCED ?
