



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

Distr. générale
23 avril 2013
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement
Commission du commerce et du développement
**Réunion d'experts pluriannuelle sur la promotion de l'intégration
et de la coopération économiques**
Première session
Genève, 11 et 12 avril 2013

**Rapport de la Réunion d'experts pluriannuelle
sur la promotion de l'intégration
et de la coopération économiques
sur sa première session**

Tenue au Palais des Nations, à Genève, les 11 et 12 avril 2013

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Résumé du Président	3
A. Déclarations liminaires	3
B. Contribuer au développement des infrastructures pour promouvoir l'intégration économique: le rôle des secteurs public et privé	3
II. Questions d'organisation.....	8
A. Élection du bureau	8
B. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux	8
C. Résultats de la session	9
D. Adoption du rapport de la Réunion	9
Annexe	
Participation	10

I. Résumé du Président

A. Déclarations liminaires

1. La première session de la Réunion d'experts pluriannuelle sur la promotion de l'intégration et de la coopération économiques s'est tenue au Palais des Nations, à Genève, les 11 et 12 avril 2013, en application de la décision prise par le Conseil du commerce et du développement à sa cinquante-sixième réunion directive les 3 et 4 décembre 2012.

2. Dans ses observations liminaires, le Président de la Réunion a estimé que, du fait de l'atonie persistante de la croissance dans les pays industrialisés, l'intégration et la coopération économiques Sud-Sud devenaient déterminantes pour soutenir la croissance et le développement dans les pays en développement. Or, bien que les flux commerciaux et financiers se fussent beaucoup intensifiés entre les pays du Sud ces dix dernières années, il subsistait d'importants obstacles à leur expansion future, dont le principal était un manque d'infrastructures dû à un déséquilibre de l'offre et de la demande de services infrastructurels dans de nombreux pays en développement. Le Président a souligné qu'un des principaux objectifs de la Réunion serait de réfléchir aux différents mécanismes de fourniture et de financement qui pourraient être utilisés pour surmonter cet obstacle et, plus particulièrement, au nouveau rôle que devraient jouer les banques régionales de développement, ainsi qu'aux mécanismes de coopération entre le secteur public et le secteur privé.

3. Le chef du Programme de la CNUCED sur la coopération et l'intégration économiques entre pays en développement a ensuite précisé les thèmes de la Réunion. Il a présenté la pénurie d'infrastructures dans les pays en développement comme un problème classique de fourniture de biens publics qui ne pouvait être résolu par le seul fonctionnement des marchés et nécessitait de mobiliser des fonds publics. Le problème était exacerbé dans le cas de projets d'infrastructure transfrontières, qui impliquaient une coordination entre plusieurs pays. Enfin, l'accès à un financement à long terme abordable étant compromis par les politiques d'austérité adoptées par de nombreux pays industrialisés, apparemment en passe de connaître leur propre «décennie perdue», de nouveaux mécanismes de financement devraient être créés entre pays du Sud.

B. Contribuer au développement des infrastructures pour promouvoir l'intégration économique: le rôle des secteurs public et privé

(Point 3 de l'ordre du jour)

Développement des infrastructures: quels types de partenariat donnent des résultats?

4. Lors de la première séance, les experts ont montré combien les pays du Sud manquaient d'infrastructures et de financement et combien il importait d'accroître considérablement les investissements d'infrastructure pour favoriser une croissance équitable, répondre aux besoins d'une population urbaine en expansion et atteindre des objectifs de développement tels que la réduction de la pauvreté et la protection de l'environnement. Selon eux, le déficit d'infrastructures concernait surtout l'accès à l'électricité, à l'eau et à l'assainissement, ainsi que les routes et les moyens de communication. Même s'il était relativement plus marqué dans les pays les moins avancés, en particulier en Afrique, il touchait aussi des pays du Sud économiquement dynamiques, comme l'Inde. Faute d'infrastructures routières et de réseaux électriques adéquats, les campagnes étaient de plus en plus isolées des villes, d'où des disparités de développement.

5. Concernant le financement, il est ressorti de la discussion que les dépenses engagées étaient actuellement inférieures à 1 000 milliards de dollars des États-Unis par an (bien moins que le montant requis, estimé à 2 500 milliards de dollars environ) et étaient encore principalement assurées par le secteur public. Pour de nombreux pays en développement, cette situation pouvait être problématique. Une trop forte dépendance à l'égard des finances publiques risquait en effet d'avoir des effets redistributifs défavorables dès lors que la création d'infrastructures supposait de soumettre les catégories à faible revenu à une lourde fiscalité (notamment sous la forme d'impôts indirects) pour financer des services profitant surtout aux catégories à plus haut revenu.

6. Le reste du financement était assuré par des organismes privés, l'aide publique au développement et des banques multilatérales de développement. Ces dernières, toutefois, affichaient généralement des coûts plus élevés que d'autres banques d'investissement, prenaient parfois beaucoup de temps pour évaluer les projets et assortissaient souvent leurs prêts de conditions relevant de l'ingérence. Les experts ont débattu en détail des coûts de fonctionnement élevés de la Banque mondiale et des problèmes posés par sa structure de gouvernance qui restait très favorable aux pays industrialisés. Ils ont préconisé la création d'une nouvelle banque de développement pour engager les pays du Sud sur la voie du changement, qui serait chargée de contribuer à la création d'infrastructures durables, d'améliorer les instruments de financement et d'assurer une meilleure représentation du Sud au niveau international. Selon les experts, une partie au moins des énormes réserves de change accumulées par les pays en développement et les pays émergents au cours de la dernière décennie (notamment investies en bons du Trésor américain à faible rendement) pourrait servir à financer cette banque de développement Sud-Sud. Une telle opération serait en outre bénéfique d'un point de vue strictement financier car, en diversifiant ainsi leur portefeuille, les pays en développement pourraient accroître le rendement de leurs investissements, et ce d'autant plus que leur croissance dépendrait de moins en moins de celle des pays avancés.

7. Les experts ont aussi abordé la question des partenariats public-privé (PPP). Bien qu'il n'y en ait pas de définition universelle, les PPP désignent généralement des partenariats contractuels à long terme entre des organismes publics et des entreprises privées, dans le cadre desquels le secteur public conserve la pleine propriété des actifs considérés et le contrôle intégral des activités exercées par le secteur privé au titre de ce projet. L'entreprise partenaire est autorisée à exploiter les installations et à percevoir les recettes générées. Les PPP ont été préconisés comme moyen d'accroître l'investissement dans les infrastructures publiques par l'apport de nouveaux capitaux. Par ailleurs, en faisant participer le secteur privé à la conception, à la construction et à l'exploitation des projets, ils aident le secteur public à pallier l'insuffisance de ses capacités en la matière. Enfin, ils permettent de transférer les risques à l'entreprise partenaire et, de ce fait, de les réduire, dans la mesure où celle-ci est mieux à même de les gérer (par exemple, risque de taux d'intérêt lié à un financement sur les marchés financiers internationaux ou à des opérations de couverture). Même si aucun bilan global n'a encore été établi au sujet des PPP, les experts ont présenté des exemples attestant de résultats très inégaux. La Réunion a été l'occasion de lancer un débat sur les causes de ce phénomène, les experts insistant sur l'importance d'une meilleure réglementation et d'une plus grande transparence pour améliorer la situation.

8. Il a également été question du financement des infrastructures en tant que moyen d'action anticyclique, en prenant l'exemple de la politique menée par la Chine. Dans cette perspective, les experts ont souligné la nécessité d'éviter l'adoption de mesures d'austérité préjudiciables, aussi bien dans les pays en développement que dans les pays industrialisés.

9. Enfin, durant cette première séance, les experts ont évoqué les effets positifs et négatifs des projets d'infrastructure sur l'environnement. Ils ont insisté sur la possibilité de mener à bien de tels projets sans causer de dommages irréversibles à l'environnement, grâce à une amélioration de la coordination, de l'évaluation et de la gestion. Malheureusement, les économistes disposaient de moyens limités en la matière. Les experts ont débattu de l'importance d'une programmation écologique visant à réduire les coûts environnementaux à long terme, citant comme exemple les «projets de croissance verte» qui combinaient coûts de financement normaux et financement préférentiel pour la prise en compte des coûts environnementaux.

Enseignements tirés des expériences régionales

10. La deuxième séance a porté sur les résultats obtenus en matière d'infrastructures régionales en Asie, en Amérique latine et en Afrique. L'accent a été mis sur le financement par la Banque asiatique de développement (BAsD) de projets d'infrastructure dans trois sous-régions: le Bassin du Mékong, l'Asie centrale (Programme de coopération économique régionale pour l'Asie centrale) et l'Asie du Sud (Programme de coopération économique sous-régionale pour l'Asie du Sud). Il a également été question du soutien apporté par la Banque brésilienne de développement (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) à des projets d'infrastructure internationaux en Amérique du Sud et dans d'autres régions en développement, et un représentant du Département sud-africain du commerce et de l'industrie a présenté une communication sur les difficultés d'interconnexion, d'intégration et de transformation du continent africain liées au manque d'infrastructures.

11. Dans le cadre de sa mission visant à aider les pays en développement d'Asie à réduire la pauvreté et à améliorer les conditions de vie de leur population, la BAsD poursuivait la mise en œuvre de sa «Stratégie 2020», axée sur la poursuite d'une croissance équitable et écologiquement viable et de l'intégration régionale. Pour atteindre ces objectifs, elle menait de nombreux programmes de coopération économique régionale et sous-régionale, qui prévoyaient notamment la fourniture de biens publics régionaux. Elle avait ainsi engagé plusieurs programmes d'investissement dans les chemins de fer, les ports et les points de passage aux frontières afin d'achever la mise en place de couloirs internationaux de transport ou d'en ouvrir de nouveaux dans les trois sous-régions susmentionnées. Elle avait aussi participé à des projets de développement des relations dans les secteurs de l'énergie et du commerce en investissant dans la création de liaisons électriques transfrontalières et d'un réseau à haut débit pour les applications des technologies de l'information et de la communication (TIC). Au total, la BAsD avait investi plus de 42 milliards de dollars des États-Unis dans ces différents projets d'infrastructure.

12. L'apport de fonds consistait principalement en opérations de prêt. Mais la BAsD contribuait aussi à plusieurs mécanismes et instruments de financement pour mobiliser des fonds asiatiques au bénéfice de la région, tels que le Partenariat de préparation à l'investissement dans les infrastructures régionales pour l'Asie (Regional Infrastructure Investment Preparation Partnership for Asia), l'Initiative en faveur des marchés obligataires asiatiques (Asian Bonds Market Initiative) et le Fonds pour les infrastructures de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

13. En créant davantage d'emplois et en favorisant la croissance, en faisant progresser les pays membres dans la chaîne de valeur, en optimisant les avantages comparatifs et la complémentarité, en intensifiant les échanges commerciaux et en permettant aux pays de nouer des relations plus solides et plus durables, l'intégration sous-régionale dessinait un cercle vertueux. La BAsD n'en restait pas moins confrontée à certaines difficultés, dont la nécessité de trouver des financements additionnels à long terme, celle de renforcer ses capacités de gestion, ou encore les incidences négatives de projets telles qu'un

accroissement des inégalités faute d'assurer l'approvisionnement en électricité nécessaire à une meilleure connectivité.

14. En Amérique latine, la BNDES avait été créée au début des années 1950 pour financer l'industrialisation du Brésil. En accord avec son mandat, elle s'était lancée dans le financement d'exportations de biens d'équipement au début des années 1990. Mais, avec le temps, les entreprises brésiliennes avaient commencé à vouloir investir dans des infrastructures à l'étranger, non seulement dans les pays latino-américains limitrophes, mais aussi en Afrique.

15. Le financement de la BNDES provenait essentiellement de sources nationales. Toutefois, la Banque levait également parfois des fonds sur le marché international et elle avait récemment ouvert une filiale à Londres pour accroître son attractivité auprès des investisseurs étrangers. Elle finançait à la fois des entreprises et des projets, au moyen d'instruments de crédit et de prises de participation; elle exerçait en outre une activité d'organisme de crédit à l'exportation et soutenait de jeunes entreprises innovantes par l'apport de fonds de capital-risque.

16. Certains projets participaient clairement de l'intégration régionale – comme ceux relevant de l'Initiative pour l'intégration de l'infrastructure régionale en Amérique du Sud ou le projet de lignes de transmission entre l'Uruguay et le Brésil. En Afrique, les aéroports figuraient parmi les projets d'infrastructure destinés à améliorer l'intégration régionale. Celle-ci, cependant, ne se limitait pas à la création d'infrastructures matérielles; elle recouvrait aussi la participation à des activités de production, c'est-à-dire la création d'une chaîne de valeur associant plusieurs pays.

17. La BNDES avait mis au point des outils d'étude pour partager sa longue et riche expérience avec d'autres pays. Elle espérait ainsi contribuer à des réalisations plus concrètes, telle la fourniture d'une assistance technique pour la création de la banque de développement d'El Salvador. La BNDES s'employait actuellement à étendre ses activités à l'étranger – recherche, conjointement avec la Banque interaméricaine de développement, de projets régionaux que les deux banques pourraient cofinancer, pour parler en cours avec la Banque de développement de l'Afrique australe, en Afrique du Sud, pour financer des projets sur le continent africain.

18. Même si le produit intérieur brut (PIB) avait fortement augmenté en Afrique ces dernières années, la croissance restait contrainte par la pénurie caractérisée et généralisée d'infrastructures appropriées – transports, énergie, eau, TIC, infrastructures immatérielles. Il s'agissait donc d'encourager l'interconnexion, l'intégration et la transformation dans le cadre du Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA). Isolé, il était bien difficile de faire concurrence aux gros producteurs, d'où l'importance fondamentale de l'intégration régionale. Le Gouvernement sud-africain avait donc commencé de s'intéresser aux domaines pouvant faire l'objet d'initiatives régionales: modernisation des transports et des corridors, eau, renforcement des capacités, TIC, points d'échange Internet. Développer les infrastructures était essentiel, en particulier dans des régions encore dénuées de secteur manufacturier pour lesquelles cela pourrait ouvrir la voie du développement industriel. Les coûts de la mise en œuvre du PIDA avaient été estimés à 360 milliards de dollars des États-Unis d'ici à 2020; il était proposé que les pays financent eux-mêmes les projets prévus sur leur territoire, en recourant aussi bien à des fonds publics qu'à des fonds privés, outre l'aide publique au développement. La future banque des BRICS (Brésil, Fédération de Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) devrait également contribuer au financement des programmes.

19. Les participants ont soulevé les questions et les problèmes suivants: problèmes de financement des projets; nature et partage des risques liés aux projets; prise en compte des risques environnementaux et moyens de les atténuer; effets imprévus possibles, y compris lorsqu'il existe des garanties environnementales et sociales; nécessité de réformer les

institutions financières internationales; divergences d'intérêt entre les secteurs public et privé concernant certains projets d'infrastructure; relation entre le développement des infrastructures et le développement industriel (comme cela est observable en Asie, où un niveau historiquement élevé et une forte dynamique de formation de capital associés à un vigoureux développement industriel avaient permis d'établir des relations Sud-Sud très solides en matière de commerce et d'investissement étranger direct).

Facilitation du commerce: la prise en compte du développement

20. La dernière séance de la Réunion a été consacrée aux infrastructures en tant que composante essentielle de la facilitation du commerce. Axé sur les bénéfices tirés de la facilitation du commerce et sur leur répartition entre pays développés et pays en développement, le débat a révélé des oppositions marquées entre les experts. Dans un exposé visant à quantifier ces bénéfices, l'expert de la Banque mondiale a estimé que la réduction des obstacles aux chaînes d'approvisionnement permettrait d'augmenter le PIB mondial six fois plus vite que l'élimination des droits de douane, ce qui se traduirait par une hausse de 5 % du PIB mondial et de 15 % du commerce international. Ces bénéfices varieraient selon les pays et les secteurs d'activité, mais seraient les plus élevés pour l'Afrique. Il a toutefois été noté qu'il suffirait de modifier légèrement les hypothèses sur lesquelles se fondaient ces exercices statistiques pour obtenir des projections bien différentes. Cela étant, la majorité des experts sont convenus que l'abaissement des coûts de transport pourrait être très profitable aux régions en développement, notamment l'Afrique, et que la coopération Sud-Sud pourrait être particulièrement utile en la matière. Il a aussi été souligné que ces bénéfices ne pourraient se concrétiser qu'à la condition d'agir globalement sur l'ensemble du système des chaînes d'approvisionnement. Le manque de moyens pour instaurer des réglementations claires et améliorer la coordination entre les organismes compétents, ainsi que les droits acquis de quelques entreprises, empêchaient notamment les pays en développement d'obtenir ces bénéfices.

21. Les experts ont précisé que la facilitation du commerce concernait à la fois les exportations et les importations. Les pays en développement avaient bien plus à gagner de la facilitation des premières que de celle des secondes, considérant que l'intensité globale des importations et la teneur en importations des exportations étaient assez faibles dans la quasi-totalité de ces pays et des pays les moins avancés (PMA). L'intensité des importations était cependant plus forte dans les pays participant aux chaînes de valeur mondiales.

22. L'Accord sur la facilitation des échanges, actuellement négocié à l'Organisation mondiale du commerce, accordait une plus large place à la facilitation des importations qu'à la facilitation des exportations. Plus précisément, les experts ont montré que les deux tiers des nouvelles règles en cours de négociation concernaient la facilitation des importations et assureraient, en cas d'accord, des gains disproportionnellement élevés aux grands pays exportateurs. De plus, la facilitation du commerce ne revêtait pas le même intérêt pour tous les pays et, pour la plupart des PMA et des pays en développement sans littoral, elle était sans doute moins une priorité absolue que l'investissement dans des infrastructures matérielles. Par ailleurs, les coûts d'installation et de maintenance des infrastructures destinées à la facilitation du commerce, tels qu'ils transparaisaient de l'Accord en cours de négociation, pourraient être bien supérieurs aux bénéfices dans le cas des pays en développement, d'où d'éventuelles incidences négatives sur leur balance commerciale, voire un risque d'aggravation de leurs problèmes de balance des paiements. L'état d'avancement des différentes parties de l'Accord a suscité des inquiétudes. Alors que les négociations progressaient rapidement sur la première partie du texte, traitant des règles de l'Accord, elles marquaient nettement le pas sur la seconde partie consacrée au traitement spécial et différencié, c'est-à-dire l'aide technique et financière dont les pays en développement auraient besoin pour mettre en œuvre la facilitation du commerce telle que voulue dans l'Accord.

23. Les experts ont insisté sur la nécessité de trouver un équilibre entre les deux parties de l'Accord sur la facilitation des échanges, et entre ce dernier et d'autres accords, pour que les pays en développement y soient véritablement gagnants dans le cadre du principe de l'engagement unique de l'Organisation mondiale du commerce. L'octroi d'une marge d'action appropriée a aussi été jugé essentiel pour inscrire l'Accord dans une perspective de développement.

24. Les débats suscités par des questions soulevées par des participants ont surtout porté sur le décalage – et la nécessité d'y remédier – entre les négociations relatives à la facilitation du commerce et le développement proprement dit. Dans les négociations, les pays développés pouvaient toujours se ménager des échappatoires, leur permettant par exemple de continuer à subventionner leur secteur agricole, tandis que les pays en développement étaient contraints par les règles jusque dans l'élaboration de leurs politiques industrielles. Tout accord sur la facilitation du commerce devait mettre au premier plan la participation des PMA et la prise en compte de leurs besoins. L'Accord sur la facilitation des échanges devait accorder plus de flexibilités aux pays en développement au titre du traitement spécial et différencié, la seule flexibilité actuellement prévue pour ces pays étant un délai plus long pour se doter des infrastructures nécessaires. Étant donné leur manque de moyens techniques et financiers, il pourrait être très difficile pour les pays en développement de prendre des engagements contraignants au niveau international – d'autant qu'on ignorait encore de quelle forme d'assistance technique ils auraient besoin et si cette assistance pourrait leur être fournie par la voie bilatérale dans le délai imparti. Les efforts déployés par l'Organisation mondiale des douanes et l'Organisation des Nations Unies pour simplifier et accélérer les procédures douanières étaient largement ignorés. En conclusion, il a été affirmé que le développement humain, et non la maximisation des revenus, devrait être au cœur des négociations commerciales.

II. Questions d'organisation

A. Élection du bureau

(Point 1 de l'ordre du jour)

25. À sa séance plénière d'ouverture, le 11 avril 2013, la Réunion d'experts a élu Président M. Selim Kunalalp, Ambassadeur et Représentant permanent de la Turquie auprès de l'Organisation mondiale du commerce, et Vice-Président-Rapporteur M. Carlos Rossi Covarrubias, Conseiller à la Mission permanente du Pérou auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales sises à Genève.

B. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux

(Point 2 de l'ordre du jour)

26. Également à sa séance plénière d'ouverture, la Réunion a adopté l'ordre du jour provisoire de la session (publié sous la cote TD/B/C.I/MEM.6/1); l'ordre du jour se lisait donc comme suit:

1. Élection du bureau.
2. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux.
3. Contribuer au développement des infrastructures pour promouvoir l'intégration économique: le rôle des secteurs public et privé.
4. Adoption du rapport de la Réunion.

C. Résultats de la session

27. À sa séance plénière de clôture, le 12 avril 2013, la Réunion d'experts a décidé que le Président établirait un résumé des débats (voir le chapitre I).

D. Adoption du rapport de la Réunion

(Point 4 de l'ordre du jour)

28. Également à sa séance plénière de clôture, la Réunion d'experts a autorisé le Vice-Président-Rapporteur à établir, sous l'autorité du Président, la version finale du rapport après la clôture de la Réunion.

Annexe

Participation¹

1. Les représentants des États membres de la CNUCED ci-après ont participé à la Réunion:

Afrique du Sud	Irlande
Arabie saoudite	Kazakhstan
Bénin	Madagascar
Canada	Maroc
Chine	Mexique
Côte d'Ivoire	Myanmar
Équateur	Pérou
Espagne	Philippines
Éthiopie	République démocratique du Congo
Inde	Soudan
Indonésie	Turquie
Iran (République islamique d')	Zambie

2. Les organismes intergouvernementaux ci-après étaient représentés à la session:

Centre Sud
Union européenne

3. Les institutions spécialisées et organisations apparentées ci-après étaient représentées à la session:

Groupe de la Banque mondiale

4. Les organes, institutions et programmes des Nations Unies ci-après étaient représentés à la session:

Département des affaires économiques et sociales
Programme des Nations Unies pour le développement

5. Les organisations non gouvernementales ci-après étaient représentées à la session:

Catégorie générale
Ingénieurs du Monde
Village Suisse ONG

¹ Cette liste ne mentionne que les pays et organismes inscrits. Pour la liste complète des participants, voir le document TD/B/C.I/MEM.6/INF.1.