



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
17 juillet 2012
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Cinquante-neuvième session

Genève, 17-28 septembre 2012

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

Évolution du système commercial international et ses tendances dans une optique de développement

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Même si les flux commerciaux internationaux se sont redressés après la crise mondiale, cette reprise a marqué le pas récemment. Les taux de croissance économique dans le monde ont eux aussi fléchi dernièrement et restent imprévisibles. Compte tenu des incertitudes qui entourent le commerce, la production et l'emploi dans le monde, le système commercial international et les questions relatives aux mesures non tarifaires, à la politique de la concurrence et au développement durable, cette évolution devrait être surveillée pour mieux déterminer comment renforcer la résilience économique mondiale et contribuer à la croissance durable et au développement équitable. Des efforts continus pour renforcer la coopération commerciale multilatérale sont indispensables. On devrait également envisager de reformuler le rôle des gouvernements dans l'élaboration des politiques commerciales afin de renforcer la contribution du commerce à la croissance et au développement équitable.

Table des matières

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| Introduction..... | 3 |
| I. Tendances de la production et du commerce dans le monde | 3 |
| II. Système commercial international et développement équitable..... | 4 |
| A. Système commercial multilatéral | 5 |
| B. Accords commerciaux régionaux | 7 |
| C. Potentiel de développement des services..... | 8 |
| D. Commerce et emploi..... | 10 |
| E. Chaînes mondiales d’approvisionnement | 11 |
| F. Taux de change..... | 13 |
| III. Mesures non tarifaires..... | 13 |
| A. Typologie des mesures non tarifaires | 13 |
| B. Effets des mesures non tarifaires | 14 |
| C. Prise en compte des mesures non tarifaires | 17 |
| IV. Politique de la concurrence et crise économique | 18 |
| V. Incidences pour le commerce et le développement des résultats de la Conférence Rio+20 | 20 |
| A. La Conférence Rio+20: L’avenir que nous voulons | 20 |
| B. La dimension commerce de la Conférence Rio+20..... | 20 |
| C. Contribution de la CNUCED à la mise en œuvre des conclusions de la Conférence Rio+20..... | 22 |

Introduction

1. Il est prévu au paragraphe 18 d) du Mandat de Doha issu de la treizième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement que la CNUCED devrait «continuer de suivre et d'évaluer l'évolution du système commercial international et ses tendances dans une optique de développement». En conséquence, le présent rapport: a) examine, dans une optique de développement, l'évolution récente de la production et du commerce dans le monde, la participation des pays en développement au commerce international et les conséquences de l'impasse du Cycle de Doha sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC); b) passe en revue les questions se rapportant aux accords commerciaux régionaux (ACR), au commerce des services, au commerce et à l'emploi, aux taux de change et aux chaînes mondiales d'approvisionnement; c) étudie de manière approfondie la question des mesures non tarifaires; d) met en exergue le traitement de la politique de la concurrence dans le cadre de la crise mondiale; et e) souligne les conséquences des conclusions de la Conférence Rio+20 pour le commerce et le développement.

I. Tendances de la production et du commerce dans le monde

2. Entre 2010 et 2011, le taux de croissance de l'économie mondiale s'est considérablement contracté, chutant de 4 % à 2,8 %, et avec le risque grandissant d'une autre récession économique encore. Selon les prévisions de l'Organisation des Nations Unies, en 2012 la croissance du produit mondial brut devrait tomber jusqu'à 2,6 % en raison d'une demande globale mondiale atone, puis repasser à 3,2 % en 2013¹. Le retournement brutal des perspectives économiques en 2011 a montré que le système financier mondial et la croissance économique restaient fragiles et devaient continuer à mobiliser l'attention des gouvernements. L'activité économique ralentit dans les pays en développement, y compris dans ceux qui connaissent une croissance dynamique, mais elle reste beaucoup plus vigoureuse que dans les pays développés. Dans les pays en développement le taux de croissance économique devrait passer de 6 % en 2011 à 5,6 % en 2012 puis à 5,9 % en 2013. La crise de la dette souveraine dans certains pays européens et les problèmes budgétaires dans d'autres compromettent la stabilité du système financier mondial et la reprise économique. Comme les mesures d'austérité budgétaire pèsent sur la croissance économique et sur les perspectives en matière d'emploi, dans les pays affectés les efforts de relance économique ont bénéficié d'un regain d'attention.

3. Le redressement différé de l'emploi, surtout dans les pays développés, compromet les perspectives de croissance à moyen terme. On estime qu'en 2011, le taux de chômage mondial a atteint 6 %, à peine moins que le chiffre record de 6,2 % enregistré en 2009. Dans les pays développés, le taux de chômage atteignait 8,6 %, soit 2,5 points de pourcentage de plus qu'avant la crise, et les mesures prises depuis le déclenchement de la crise pour le faire diminuer n'ont donné aucun résultat jusqu'à présent. Parmi les chômeurs, la proportion de personnes sans emploi depuis plus d'un an atteint désormais 29 % environ aux États-Unis. Dans les pays en développement, l'emploi s'est redressé en général, puisque dans la plupart des pays en développement d'Asie les taux de chômage sont revenus à leur niveau d'avant la crise voire en deçà, et que dans de nombreux pays d'Amérique latine l'emploi a fortement progressé. Le taux de chômage restait néanmoins supérieur à 10 % dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord et dépassait toujours 8 % en Afrique subsaharienne.

¹ Situation et perspectives de l'économie mondiale 2012.

4. Le commerce mondial des marchandises a progressé en valeur de 22,8 % en 2010 et de 19,3 % en 2011, dépassant ainsi de près de 13 % son niveau d'avant la crise. En 2011, les exportations mondiales de marchandises ont atteint 18 200 milliards de dollars, les pays en développement y contribuant à hauteur de 43 %. Dans les pays développés et les pays africains, les exportations ont progressé moins fortement, puisqu'elles n'ont dépassé leur niveau de 2008 que de 5 % et 7 %, respectivement.

5. Après la crise de 2008 les exportations Sud-Sud ont rebondi plus vite que les échanges commerciaux mondiaux dans leur ensemble: avec une progression de 30 % entre 2009 et 2010 ils ont atteint cette année-là 3,5 milliards de dollars, soit 23 % du commerce mondial². Depuis 2008, les pays en développement dans leur ensemble exportaient davantage vers le Sud (51 % à 54 % des exportations du Sud) que vers le Nord. Le commerce Sud-Sud permet ainsi aux pays en développement de compenser la plus faible demande dans les marchés traditionnels des pays développés.

6. Mais le fléchissement et l'imprévisibilité de la croissance économique mondiale accentuent les craintes d'une autre récession économique qui pèserait sur les échanges commerciaux et réduirait l'effet de stimulation qu'ils exercent sur la croissance économique et le développement.

7. La crise avait moins d'effets restrictifs sur le commerce des services que sur le commerce des marchandises, et le commerce des services se redressait plus vite aussi. Le commerce mondial des services, qui avait progressé de 10,6 % en 2011, représentait 4 200 milliards de dollars, soit 8 % de plus qu'avant la crise. Et c'est dans les pays en développement que la croissance des exportations a été, relativement, la plus forte (20,5 % en 2010 et 11,8 % en 2011). Les secteurs de haute technologie comme les services de communication et les services informatiques et services d'information se sont rapidement redressés et les échanges commerciaux correspondants ont connu une croissance robuste. Les recettes venant du tourisme international ont également continué à progresser, pour dépasser 1 000 milliards de dollars en 2011. Les exportations de services financiers sont restées atones. Les sorties d'investissement étranger direct (IED), qui constituent plus de la moitié du commerce mondial des services, vont de plus en plus au secteur des services³. Par voie de conséquence, la part des apports d'IED dans le secteur des services a bondi de 35 % en 1990 à plus de 50 % aujourd'hui.

8. En 2011, les pays en développement représentaient 30 % des exportations mondiales de services (1 300 milliards de dollars) – une part en croissance continue depuis quinze ans. C'est aux pays en développement d'Asie que revenait la part du lion (81 % du total), les pays d'Amérique latine et d'Afrique représentant, respectivement, 12 % et 7 % du total.

9. Les envois de fonds des travailleurs, une importante source de financement extérieur pour les pays en développement, sont restés stables et ont conservé durant la crise mondiale leur niveau d'avant la crise; en 2010 et 2011, ils ont recommencé à progresser (de 7,7 %), mais à un rythme moindre qu'avant la crise. Les pays les moins avancés (PMA) ont également enregistré des hausses notables de ces envois durant la crise. Le total de ces envois est désormais pour eux supérieur de 16 % au niveau de 2008.

II. Système commercial international et développement équitable

10. Le système commercial international est à un tournant décisif. La place croissante des pays en développement dans le commerce international et le rôle de plus en plus grand des accords commerciaux régionaux et du commerce Sud-Sud ont fait émerger un système

² CNUCED, South-South Trade Monitor n° 1, juin 2012.

³ *Rapport 2010 sur l'investissement dans le monde.*

commercial multipolaire. Le système commercial multilatéral reposant sur les règles de l'OMC reste au centre du système commercial international, mais l'impasse du Cycle de négociations de Doha sous l'égide de l'OMC, reflétant plus généralement les tensions entre les intérêts de la mondialisation et ceux du développement national, met en relief la nécessité de trouver de nouveaux moyens de favoriser le consensus multilatéral sur la libéralisation du commerce et le développement. Il était aussi lancé des appels de plus en plus nombreux en faveur de la reformulation du processus d'élaboration des politiques commerciales afin de mieux cibler l'objectif prioritaire d'une croissance et d'un développement durables⁴.

A. Système commercial multilatéral

11. Les longues négociations sous l'égide de l'OMC dans le cadre du Cycle de Doha sont dans une impasse. Les plus récents efforts pour les faire aboutir en 2011 ont échoué à cause essentiellement du désaccord persistant entre les membres de l'OMC sur la libéralisation sectorielle pour les produits industriels, ainsi que sur d'autres questions comme les mécanismes de sauvegarde spéciale dans l'agriculture et la libéralisation des services.

12. Les divergences étaient telles qu'il a été admis à l'issue de la huitième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue du 15 au 17 décembre 2011, qu'il était peu probable que tous les éléments du Cycle de Doha puissent être conclus simultanément dans un avenir proche, et qu'il fallait étudier de manière plus approfondie différentes approches de négociation tout en respectant les principes de la transparence et de l'inclusion. Avant la huitième Conférence ministérielle, les PMA, appuyés par de nombreux autres pays, avaient demandé l'adoption d'un ensemble de mesures spécifiques pour les PMA. Mais la Conférence n'a adopté concernant les PMA que quelques décisions contraignantes, prévoyant notamment de travailler à l'amélioration des processus d'accession des PMA (entre autres en renforçant et en rendant opérationnelles les Lignes directrices de 2002, comme récemment conclu par l'organe de l'OMC pertinent) et à une dérogation qui serait accordée par l'OMC pour permettre aux pays développés et aux pays en développement d'accorder le traitement préférentiel aux services et aux fournisseurs de services des PMA. La huitième Conférence ministérielle a également approuvé l'accession de la Fédération de Russie, du Samoa et du Monténégro, et a approuvé la révision de l'Accord sur les marchés publics. Ces décisions démontraient la capacité de l'OMC à continuer d'attirer de nouveaux membres et moderniser son architecture.

13. Des efforts sont faits maintenant pour avancer dans les domaines du Cycle de Doha où des progrès sont possibles, tout en repensant les autres domaines où des différences majeures persistaient. Pour le reste du programme fondamental pour l'accès aux marchés des biens et des services, certains membres se tournent plus volontiers vers d'autres options, comme des négociations plurilatérales, qui s'écarteraient fondamentalement du principe de l'engagement unique retenu aux fins du Cycle de Doha, tandis que d'autres, comme les «Amis du développement» à la huitième Conférence ministérielle, continuent à privilégier le principe de la nation la plus favorisée et le programme pour le développement consacré dans le principe de l'engagement unique. Certains pays envisagent déjà de forger un accord plurilatéral sur les services. Des propositions ont aussi été faites pour étendre la portée des initiatives sectorielles existantes pour l'élimination et l'harmonisation des droits de douane, ainsi que la participation à ces initiatives, pour les produits des technologies de l'information et les produits chimiques et pharmaceutiques.

⁴ Voir la réunion préalable à la treizième session de la Conférence: Dialogue – Redéfinir le rôle du gouvernement dans le commerce international de demain (TD/461).

14. Les discussions sur les moyens de faire avancer le Cycle de Doha sont rendues compliquées aussi par la nécessité, à plus long terme, de moderniser le système commercial multilatéral pour prendre en compte des réalités économiques du XXI^e siècle. La place de plus en plus grande des échanges commerciaux dans le cadre de chaînes mondiales de valeur exige de nouvelles formes de réglementation du commerce international, où il faut pouvoir importer pour pouvoir exporter, les mesures de protection commerciale risquant de peser sur les coûts de production et la compétitivité à l'exportation. Certains pays souhaiteraient que l'on cherche des réponses à ce qu'il est convenu d'appeler les «questions du XXI^e siècle», par exemple investissement, politique de la concurrence, marchés publics, sécurité alimentaire, taxes à l'exportation, changements climatiques et sous-évaluation des taux de change. Dans le même temps, la libéralisation commerciale doit contribuer à la solution de problèmes de développement fondamentaux qui se posent depuis longtemps, comme la réduction de la pauvreté, la création d'emplois et le développement des capacités productives. La composante «développement» devrait faire partie intégrante des discussions sur les questions non couvertes actuellement par le Cycle de Doha et les accords de l'OMC.

15. Une autre préoccupation pour le système commercial multilatéral a été l'émergence de mesures protectionnistes à la suite de la crise mondiale. Il y a des signes persistants de tendances «protectionnistes» face aux difficultés économiques actuelles. Selon l'OMC, l'imposition de nouvelles restrictions commerciales, y compris sous forme de droits de douane et de mesures non tarifaires, s'est poursuivie dans les pays du G-20, se surajoutant aux restrictions déjà en place, tandis que l'abrogation des restrictions existantes se faisait très lentement. On estime qu'aujourd'hui les mesures restrictives appliquées depuis le début de la crise couvrent 2,9 % du commerce mondial de marchandises (et 3,8 % des échanges commerciaux des pays du G-20)⁵. Ces mesures incluent des relèvements des droits de douane et des mesures non tarifaires telles que mesures correctives commerciales, licences d'importation et contrôles douaniers, affectant des secteurs comme ceux de la sidérurgie, des machines et équipements électriques, et des véhicules automobiles. En outre, selon le dernier rapport de l'organisation Global Trade Alert, il était appliqué en 2012 trois fois plus de mesures restrictives qu'avant la crise. L'accumulation de ces mesures conduit à un net renforcement du protectionnisme qui pèse, à son tour, sur les échanges commerciaux et la reprise économique, d'où la nécessité du maintien de l'engagement de statu quo et de démantèlement pris par le G-20 s'agissant des mesures restrictives pour le commerce.

16. Il est également à noter qu'il a été adopté au niveau national des politiques industrielles pour stimuler la croissance et appuyer l'industrie nationale (en particulier les petites et moyennes entreprises (PME)), par exemple au moyen d'exonérations fiscales, de subventions publiques, de préférences nationales dans les marchés publics et de prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux. Il y a eu aussi des initiatives pour renforcer la réciprocité commerciale et promouvoir l'achat exclusif de produits nationaux. Et des mesures ont été prises encore pour appuyer la transition vers une économie verte, y compris à travers des ajustements de taxes à la frontière associés à l'atténuation des changements climatiques (comme l'obligation des permis d'émission dans la Directive de l'Union européenne (UE) concernant l'aviation), ou un soutien public aux projets pour les énergies renouvelables (par exemple les mesures de soutien pour les panneaux solaires aux États-Unis d'Amérique et en Chine, et la prescription concernant la teneur en produits locaux de la province canadienne de l'Ontario dans le cadre d'un mécanisme de tarification préférentielle).

⁵ OCDE, OMC et CNUCED, mai 2012, *Report on G20 Trade and Investment Measures* (mi-octobre 2011 à mi-mai 2012).

17. La CNUCED évalue à 70 milliards de dollars au niveau mondial (48 milliards de dollars pour les pays en développement) les gains pouvant être attendus d'une libéralisation plus grande (du commerce des marchandises) dans le cadre du Cycle de Doha. Si ces montants peuvent paraître relativement modestes, les coûts systémiques supplémentaires d'un échec du Cycle de Doha pourraient être quant à eux considérables dans la mesure où cet échec compromettrait la prévisibilité et la stabilité du commerce international assurées par un régime commercial multilatéral fondé sur les règles de l'OMC. Ce système constitue un bien public mondial essentiel qui doit être préservé et renforcé⁶. C'est pourquoi il faut des efforts supplémentaires pour renforcer la coopération multilatérale pour le commerce international et le développement.

B. Accords commerciaux régionaux

18. Les pays manifestent un intérêt qui ne se dément pas pour la formation, l'extension ou l'approfondissement des accords commerciaux régionaux (ACR), dont 319 avaient été notifiés à l'OMC jusqu'en janvier 2012. Selon l'OMC, ces accords couvriraient plus de 50 % du commerce mondial, ou 16 % des échanges si seules sont prises en compte les admissions en franchise. L'expansion du commerce mondial s'est accompagnée d'une concentration régionale de plus en plus grande. Le commerce intrarégional représente désormais 40 % des échanges en Amérique du Nord, 63 % en Europe et 25 % dans les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). Les ACR récents répondaient aussi au vœu de promouvoir un environnement commercial caractérisé par l'admission en franchise et l'absence d'obstacles non tarifaires, afin de faciliter les échanges au sein des chaînes mondiales de valeur. Ces accords se sont ainsi approfondis et élargis, et leur couverture va au-delà des questions couvertes par les accords de l'OMC en incluant l'investissement, la concurrence et les marchés publics. Les ACR récents impliquent des pays émergents, des pays dotés de ressources naturelles et des pays développés. Et il existe des ACR de large portée visant à une libéralisation de niveau élevé et à une coopération en matière réglementaire, comme l'Accord de partenariat transpacifique qui pourrait se transformer en accord à l'échelle du Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), et un projet d'accord transatlantique pour 2014.

19. Les pays en développement cherchent à utiliser l'intégration régionale Sud-Sud pour promouvoir les économies d'échelle, la diversification économique et la résilience. Un bon exemple est la décision en février 2012 des chefs d'État des pays africains de dynamiser le commerce intra-africain en accélérant la création d'une zone de libre-échange panafricaine. Au niveau interrégional, certains pays en développement utilisent le Système global de préférences commerciales (SGPC) comme plate-forme pour promouvoir le commerce Sud-Sud interrégional. Après la conclusion positive en 2010 du Cycle de négociations de São Paulo sur le SGPC, les participants doivent maintenant: i) assurer l'entrée en vigueur dans les meilleurs délais du Protocole issu du Cycle de négociations de São Paulo; ii) élargir la participation au Protocole; et iii) régler la question en suspens des règles d'origine. Les résultats du Cycle de négociations entreront en vigueur dès que quatre pays participants au moins les auront ratifiés, ce qui semble imminent.

20. L'intégration commerciale régionale a généralement des effets économiques positifs pour les pays membres de l'ACR et négatifs pour les non-membres (voir le tableau 1). Mais les résultats effectifs dans chaque cas dépendent de nombreux facteurs. Une analyse des principaux projets d'ACR montre que certains pays en développement, en particulier ceux qui ne font pas partie de la région envisageant une libéralisation, en sortiraient perdants.

⁶ Réflexions sur le système commercial international et un développement équitable, rapport sur la réunion spéciale tenue à l'occasion de la treizième session de la Conférence (TD/489).

Tableau 1
Gains de prospérité induits par une libéralisation partielle des échanges
 (En milliards de dollars des États-Unis)

| | <i>Membres</i> | <i>Non-membres</i> | <i>Effet global</i> |
|---------------------------------------|----------------|--------------------|---------------------|
| APEC | 159,6 | (39,8) | 119,1 |
| Zone de libre-échange des Amériques | 7,5 | (6,9) | 0,5 |
| Zone de libre-échange transatlantique | 7,8 | (7,2) | 0,6 |
| Partenariat transpacifique | 3,2 | (3,5) | (0,4) |

Source: CNUCED, simulation GTAP-8.

21. L'expansion, la prolifération et l'approfondissement des ACR mettent en relief la nécessité d'une cohérence entre le multilatéralisme commercial et le régionalisme commercial afin que les deux approches s'appuient mutuellement. Il faut une supervision multilatérale forte et une discipline effective, avec un examen détaillé des ACR et pas seulement de leur transparence. En induisant une libéralisation couvrant une part substantielle des échanges mondiaux, les ACR importants et de vaste portée pourraient bien réduire les incitations au multilatéralisme. Inversement, la mise en avant des obstacles réglementaires dans le cadre de ces accords pourrait être un argument en faveur de l'harmonisation multilatérale de régimes réglementaires régionaux fragmentés. Du point de vue du développement, les ACR de la nouvelle génération définissent de plus en plus les conditions d'intégration des pays en développement dans le commerce international. Il est important que ces pays puissent déterminer le degré et le rythme adéquats d'ouverture des marchés dans le cadre des ACR, et les règles multilatérales exigeant que ces accords libéralisent «l'essentiel des échanges commerciaux» prévoient ces flexibilités.

22. Face à l'enchevêtrement de règles créé par la multiplication des ACR, on a vu se développer un mouvement de rationalisation et de convergence au sein des régions. Les pays chefs de file dans chaque région ont commencé à utiliser des modèles pour leurs ACR. Parmi ces efforts de rationalisation il faut mentionner notamment le modèle de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) largement diffusé dans l'hémisphère occidental, le modèle de l'ASEAN en Asie, et la décision dans le contexte africain de créer une zone de libre-échange tripartite entre le Marché commun des États de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) qui servirait de modèle pour un accord de libre-échange à l'échelle du continent en Afrique. Mais si ces efforts de convergence comportaient plusieurs aspects positifs, comme la réduction des coûts de transaction et la simplification de systèmes de gouvernance qui se chevauchent, ils pouvaient aussi poser certains problèmes, notamment des résultats moins ambitieux, si le nombre des parties impliquées dans les négociations augmente ou si les tensions par rapport aux règles de l'OMC s'aggravent.

C. Potentiel de développement des services

23. Les services sont indispensables pour la croissance, le développement durable et l'emploi, y compris pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Ainsi, les services intermédiaires comme les services de transport et de télécommunications, les services financiers, les services aux entreprises y compris les services professionnels, et les services de recherche-développement permettent la spécialisation, la création et la diffusion de connaissances et l'échange, et contribuent par là à promouvoir la complexité économique, les capacités productives et la participation à la

chaîne mondiale d'approvisionnement. Cet impact large et profond des services sur le développement est confirmé par des études récentes; par les discussions des gouvernements dans le cadre de la réunion d'experts pluriannuelle sur les services, le développement et le commerce organisée par la CNUCED; et par le Forum mondial sur les services (voir l'encadré 1).

24. Plusieurs pays en développement ont tiré profit de l'essor des technologies de l'information et de la communication (TIC) et de la désintégration des processus de production au sein des chaînes mondiales d'approvisionnement, qui ont rendu davantage de services exportables et délocalisables. Selon une analyse de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁷, le commerce des services intermédiaires, y compris les services aux entreprises, représente 73 % du commerce des services dans les pays de l'OCDE. Tirée par la délocalisation mondiale des services aux entreprises, souvent fondés sur les technologies de l'information, la part des exportations de services informatiques et services d'information des pays en développement d'Asie dans les exportations mondiales totales de ces services a bondi de 15 % en 2000 à 27 % en 2009⁸. Ces pays ont ainsi pu porter leur part des exportations mondiales totales de services de 16,9 % en 2000 à 23,9 % en 2010⁹.

25. Selon des recherches de la CNUCED¹⁰, en Argentine les services de transport routier fournis ont un effet positif et statistiquement significatif sur la productivité agricole. Les exploitants qui ont accès aux services agricoles, y compris pour la sous-traitance agricole, bénéficient de gains de productivité plus élevés que les autres. En Zambie, au Malawi et en Ouganda, les services de crédit financier, les services de transport, les services de commercialisation et les services d'information déterminaient dans une large mesure les gains que les exploitants tiraient de la production de cultures exportables destinées aux marchés internationaux. Grâce à ces services, les exploitants de ces pays pouvaient plus facilement produire des cultures exportables, ce qui contribuait à la réduction de la pauvreté dans les zones rurales. Le lien positif entre l'accès aux moyens de financement et la participation des PME aux marchés d'exportation peut aussi être constaté au Brésil, où les services postaux ont été utilisés pour mettre en œuvre des politiques d'accès aux services financiers et pour faciliter les opérations commerciales des PME dans les municipalités pauvres situées en zones périurbaines ou rurales. On voit donc qu'un renforcement du secteur national des services, en multipliant ses relations d'amont et d'aval avec les secteurs primaire et secondaire et en appuyant sa capacité d'offre à l'exportation, peut être un élément très efficace d'une stratégie de développement globale.

Encadré 1

Renforcement des partenariats et des associations dans les services

Il fallait des actions de plaidoyer et de sensibilisation du secteur privé et des pouvoirs publics pour mobiliser l'attention des décideurs et trouver des ressources pour dynamiser la contribution du secteur à la croissance et au développement. Il est donc important de développer des réseaux entre les associations nationales et régionales de services, ainsi que de promouvoir toutes les formes de partenariat et de coopération pour les services impliquant le secteur privé, les branches sectorielles, les pouvoirs publics, les chercheurs et la société civile. C'est cet objectif qui a conduit les participants au premier Forum mondial sur les services tenu à l'occasion de la treizième session de la Conférence à

⁷ «Trade in Intermediate Goods and Services», document de travail sur la politique commerciale n° 93 de l'OCDE (novembre 2009).

⁸ Données de l'OMC.

⁹ UNCTADStat.

¹⁰ CNUCED (2012), Services, commerce et développement.

institutionnaliser le Forum, considéré comme un mécanisme unique pour mobiliser la coopération et le partenariat au niveau international pour le secteur des services. Il n'existait à l'échelle mondiale aucun autre forum intergouvernemental sur les services réunissant des acteurs aussi divers. Le Forum a été l'occasion d'une initiative importante avec le lancement de l'Arab Coalition of Services Industries, projet conçu et proposé par le secteur privé arabe et la CNUCED.

26. Cette approche de nature globale est essentielle pour permettre aux pays de recueillir les gains nets de l'économie des services, notamment en favorisant des activités de participation au commerce international bien conçues et se succédant dans un ordre précis et à un rythme approprié. Un processus progressif de réforme de la réglementation est très important pour déterminer les cadres réglementaire et institutionnel mieux adaptés pour le secteur national des services, et pour permettre un ajustement en continu à un environnement extérieur en rapide évolution. Parmi les enjeux de politique récents à cet égard, il y avait l'élaboration de nouvelles réglementations couvrant les questions de l'atténuation des changements climatiques et de la promotion du développement durable et permettant de prendre en compte une évolution technologique rapide qui donne chaque jour naissance à de nouveaux modèles économiques, en particulier dans les services liés aux TIC. Un autre domaine majeur où il faut une réforme de la réglementation est le secteur des services financiers. Des efforts sont faits aux niveaux national et international, y compris dans le contexte de Bâle III, pour mettre en place des réformes visant à élargir la portée des contrôles en y incluant des objectifs tant macroprudentiels que microprudentiels et en internalisant les externalités négatives créées par certains établissements financiers.

D. Commerce et emploi

27. Grâce au commerce, les pays en développement ont accès à des connaissances, à des compétences et à des biens d'équipement et facteurs de production à plus fort contenu technologique qui peuvent renforcer leur capacité de produire des biens exportables, et créer ainsi de nouveaux emplois. Les piliers du développement dans un système commercial favorisant la création d'emplois peuvent inclure, par exemple, un accès préférentiel pour les PMA, la réduction des subventions accordées dans les pays développés qui faussent les échanges, et des engagements dans le cadre des accords commerciaux qui reflètent le niveau de développement. L'intégration régionale des marchés des biens et des services ainsi que des institutions pertinentes peut avoir un effet positif important en termes de création d'emplois et de progression des salaires. Les accords commerciaux doivent donc intégrer des mesures propres non seulement à promouvoir la croissance du commerce mais aussi à développer les capacités productives et à créer des emplois productifs.

28. Cela ne signifie pas que la libéralisation commerciale ou l'ouverture commerciale en tant que telles et la croissance économique et commerciale qui les accompagne garantissent nécessairement la création d'emplois. De nombreux pays, y compris en Afrique, ont ouvert leurs marchés sans guère de succès en termes d'expansion du marché du travail. En outre, des marchés ouverts ne créeront pas nécessairement des emplois valables. Les pays doivent adopter en plus des réformes commerciales des mesures complémentaires pour améliorer leurs possibilités de créer des emplois. Il est essentiel d'encourager la production et le commerce dans les secteurs qui offrent les meilleures perspectives de créer des emplois, comme l'agriculture et un certain nombre d'activités manufacturières et de secteurs de services. Dans de nombreux pays en développement tributaires des produits de base ou utilisant énormément de ressources par exemple, pour créer davantage d'emplois il faudrait un processus de transformation structurelle dans les secteurs à valeur ajoutée. Les stratégies à envisager incluaient la promotion d'une intégration effective dans les chaînes régionales

et mondiales d'approvisionnement. Les gouvernements pourraient fournir des services d'appui, y compris pour développer les technologies et la compétitivité; assumer une part des risques d'investissement à long terme; encourager l'orientation stratégique de l'IED, et fournir des services de promotion des exportations pour les secteurs exportateurs. Des conditions économiques favorables, telles qu'un environnement économique prévisible, des droits de propriété raisonnablement sécurisés et la stabilité macroéconomique, sont importantes aussi.

29. L'éducation, la formation et le développement des compétences sont importants également. Comme le commerce dépend fortement d'une main-d'œuvre qualifiée, une éducation et une formation technique ciblées évitent les inadéquations de compétences et aident les entreprises à trouver les compétences qu'il leur faut pour rester compétitives et innover. En outre, compte tenu de l'importance du secteur informel dans de nombreux pays en développement, des mesures pour aider ce secteur à accéder à des moyens de financement sont importantes pour créer des possibilités d'emploi, surtout pour les pauvres. Le renforcement des liens entre le secteur non structuré à forte intensité de main-d'œuvre et le secteur structuré davantage tourné vers l'exportation aiderait à promouvoir l'emploi. Et les systèmes de sécurité sociale pouvaient atténuer les coûts des plus grandes fluctuations et les coûts d'ajustement apparemment associés à une exposition aux chocs exogènes.

30. La CNUCED a renforcé ses travaux sur le commerce et l'emploi. Dans le cadre de l'Initiative de collaboration internationale sur le commerce et l'emploi, elle contribue aux côtés d'autres organisations internationales à faire mieux comprendre les liens entre le commerce et l'emploi et à formuler des conclusions importantes pour les politiques. Avec l'Organisation internationale du Travail (OIT), la CNUCED a conçu une méthode pratique pour évaluer les effets des accords commerciaux régionaux sur l'emploi. Actuellement, elle travaille avec l'OIT à un projet sur le commerce et l'emploi dans l'agriculture.

E. Chaînes mondiales d'approvisionnement

31. Aujourd'hui, une importante partie des processus de production des chaînes mondiales d'approvisionnement passe par les pays en développement. Pour les décideurs dans beaucoup de ces pays l'intégration de leurs entreprises dans les chaînes mondiales d'approvisionnement peut être intéressante, en permettant aux producteurs qui font partie de ces chaînes de se former aux techniques de gestion et d'acquérir une expérience directe des normes de qualité et des technologies, devenant ainsi plus compétitifs. La participation aux chaînes mondiales d'approvisionnement peut aussi engendrer des externalités pour toute l'économie concernée dans des domaines tels que l'emploi, la modernisation des technologies et des compétences, l'amélioration des capacités productives et la diversification des exportations.

32. Mais la participation aux chaînes mondiales d'approvisionnement peut aussi poser certains problèmes. Beaucoup d'entreprises de pays en développement participent aux segments manufacturiers à forte intensité de main-d'œuvre des chaînes et risquent de se retrouver enfermées dans ces segments à faible valeur ajoutée, dans des secteurs où les chaînes sont plus courtes et reposent moins sur l'utilisation de technologies. Même si ces entreprises ne tirent de ces segments que des gains généralement faibles en raison de la forte concurrence, elles peuvent bénéficier néanmoins d'une optimisation des processus de production, d'un rattrapage technologique et d'un accès plus facile aux investissements étrangers. En outre, le fait d'être un fournisseur faisant partie d'une chaîne mondiale d'approvisionnement envoie un signal fort sur la capacité productive de l'entreprise en termes de qualité et de livraison dans les délais.

33. Les gains procurés par ces chaînes sont toutefois généralement répartis inégalement le long de la chaîne de valeur. Il est donc important pour les entreprises de pouvoir progresser dans la chaîne de valeur, avec des profits et des gains en général plus élevés. En pratique, pour progresser dans la chaîne de valeur, une modernisation de l'industrie ou des processus s'impose. Une importante question est de savoir pourquoi certains pays en développement ont réussi à se diversifier à un rythme accéléré en gagnant en valeur ajoutée au sein des chaînes mondiales d'approvisionnement, tandis que d'autres n'y arrivaient pas. Il y a bien eu dans la plupart des régions une modernisation des processus, mais à un degré différent et à un rythme différent. Ainsi, en 1993 les pays d'Asie du Sud et d'Afrique subsaharienne exportaient des produits présentant un degré d'élaboration en moyenne similaire. Mais en 2000 déjà, les pays d'Asie du Sud s'étaient beaucoup plus diversifiés vers des produits d'exportation à plus forte valeur ajoutée que ceux d'Afrique. Dans la pratique, la participation de leurs entreprises aux segments à plus forte valeur ajoutée des chaînes mondiales d'approvisionnement ne semble possible que pour les pays qui disposent déjà en partie des capacités productives requises et d'une main-d'œuvre qualifiée.

34. Le problème clef pour les pays en développement est par conséquent non pas de participer aux chaînes mondiales, mais plutôt de trouver les moyens d'optimiser les profits qu'ils en tirent. Pour y parvenir, il est nécessaire d'approfondir les recherches et d'améliorer les données, notamment celles sur les sociétés transnationales (STN) en tant qu'entreprises chefs de file. Or il est démontré que la connaissance des processus de production est l'une des clefs de la modernisation industrielle et de la diversification des exportations. Pour les pays qui ont été distancés, cette connaissance venant d'ailleurs doit être absorbée (ou acquise). Même si les chaînes mondiales d'approvisionnement peuvent constituer un puissant levier en favorisant les transferts de technologie et la modernisation des processus industriels, les entreprises qui sont à la tête de ces chaînes peuvent être réticentes à transférer des technologies à des filiales, surtout quand les droits de propriété ne sont pas suffisamment sécurisés. En effet, le modèle d'affaires de ces entreprises repose essentiellement sur le maintien du contrôle qu'elles exercent sur les domaines à plus forte valeur ajoutée liés à leurs compétences fondamentales, comme la recherche-développement, la conception et la distribution.

35. À cet égard, les pays en développement disposent de plusieurs options pour faciliter la progression de leurs entreprises dans les chaînes mondiales. L'aide de l'État peut jouer un rôle crucial, notamment pour ce qui est de: i) promouvoir des politiques pour attirer les investissements des entreprises chefs de file; ii) réduire les droits de douane et les mesures non tarifaires visant les facteurs de production importés; iii) s'efforcer de renforcer l'efficacité des approvisionnements en améliorant le cadre économique, les transports, la logistique, l'éducation et la formation; et iv) garantir un engagement à long terme dans la poursuite des politiques (en particulier celles qui concernent le commerce, la propriété intellectuelle et la fiscalité), afin de limiter le risque pour les entreprises étrangères et les relations commerciales.

36. Un autre important élément pour moderniser les processus de production est l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée, possédant des compétences techniques, gestionnaires et entrepreneuriales. D'un point de vue stratégique, il est indispensable d'investir dans le développement des compétences et des ressources humaines, et dans les services fondés sur le savoir. Il est également important d'accorder des permis de travail aux travailleurs étrangers qualifiés, afin de pouvoir importer les compétences essentielles qui font défaut.

F. Taux de change

37. L'incertitude économique accrue entraîne une instabilité des taux de change, avec des retournements soudains, et une hausse suivie du cours de certaines monnaies. Au cours des trois dernières années, le real brésilien et le rand sud-africain ont vu leur cours bondir de plus de 30 %, celui de la rupiah indonésienne et du rouble russe prenant 20 % environ. Comme dans certains de ces pays les exportations d'articles manufacturés ont connu un ralentissement, la question de l'utilisation des taux de change comme subventions à l'exportation et des effets correspondants en termes de désindustrialisation suscitait des préoccupations grandissantes, et des discussions sur les défauts d'alignement des taux de change et sur les «guerres monétaires». On estimait que dans ces cas-là, l'application de mesures commerciales contingentes devrait être autorisée et qu'il fallait trouver une réponse au problème des divergences d'ordre réglementaire entre le Fonds monétaire international (FMI) et l'OMC.

III. Mesures non tarifaires¹¹

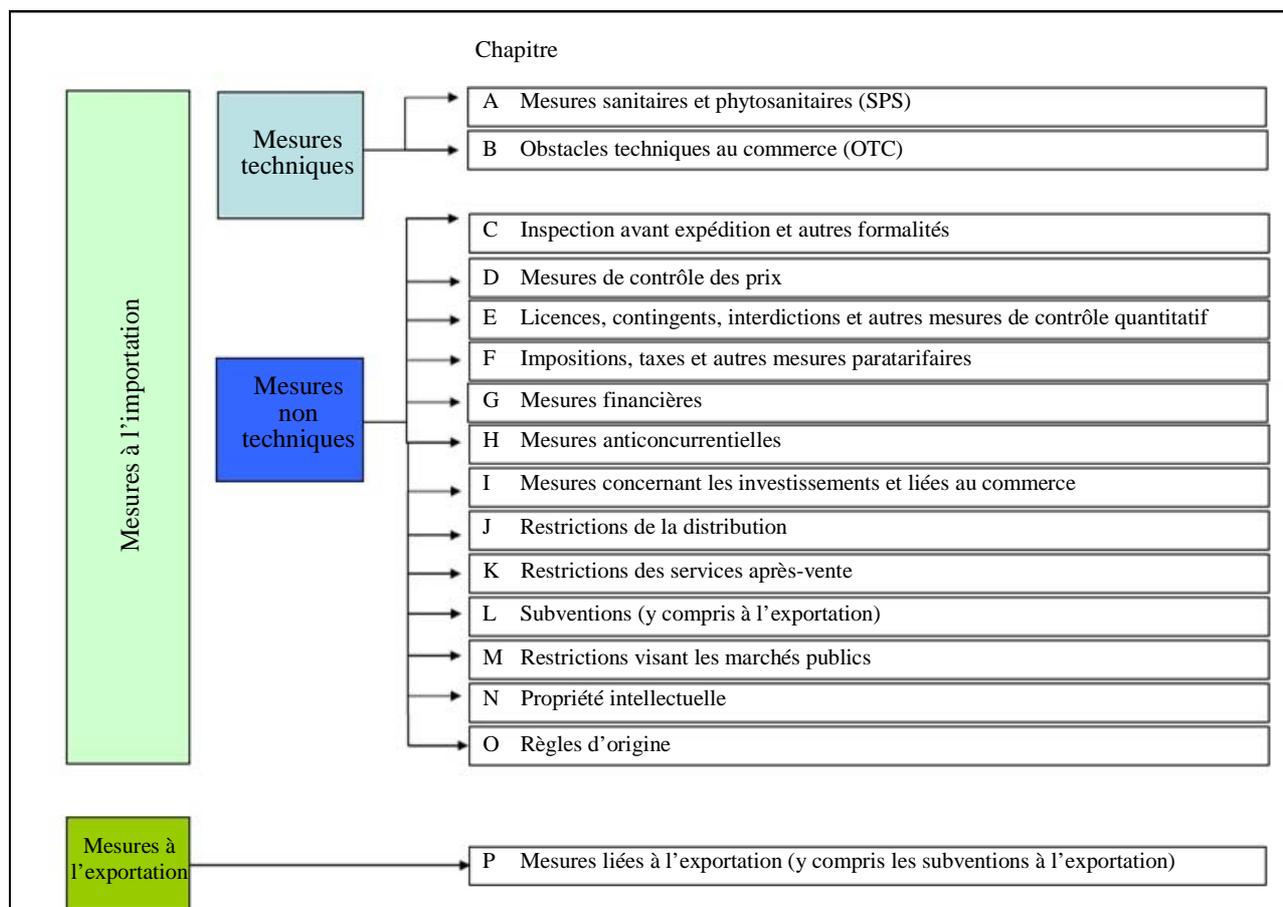
A. Typologie des mesures non tarifaires

38. Les mesures non tarifaires comprennent diverses mesures que les pays appliquent aux marchandises importées et exportées. Certaines sont manifestement utilisées comme des instruments de politique commerciale (par exemple contingents, subventions, mesures de défense commerciale et restrictions à l'exportation), tandis que d'autres répondent à des objectifs d'ordre non commercial (mesures techniques, par exemple), tels que la sécurité des produits alimentaires et la protection de l'environnement. Le Groupe de personnalités sur les obstacles non tarifaires constitué par le Secrétaire général de la CNUCED a arrêté une définition et un nouveau système de classification de ces mesures (élaborés par la CNUCED en coopération avec l'OMC, voir la figure 1)¹². La définition est la suivante: *«Les mesures non tarifaires sont des mesures de politique générale autres que les droits de douane ordinaires, qui peuvent avoir une incidence économique sur le commerce international des marchandises, en modifiant les quantités échangées ou les prix, ou bien les deux.»*

¹¹ Voir CNUCED, 2012. Non-tariff measures in trade, Economic and policy issues for developing countries. Developing Countries in International Trade Studies.

¹² Voir Groupe de personnalités sur les obstacles non tarifaires: Rapport au Secrétaire général de la CNUCED, 16 décembre 2009.

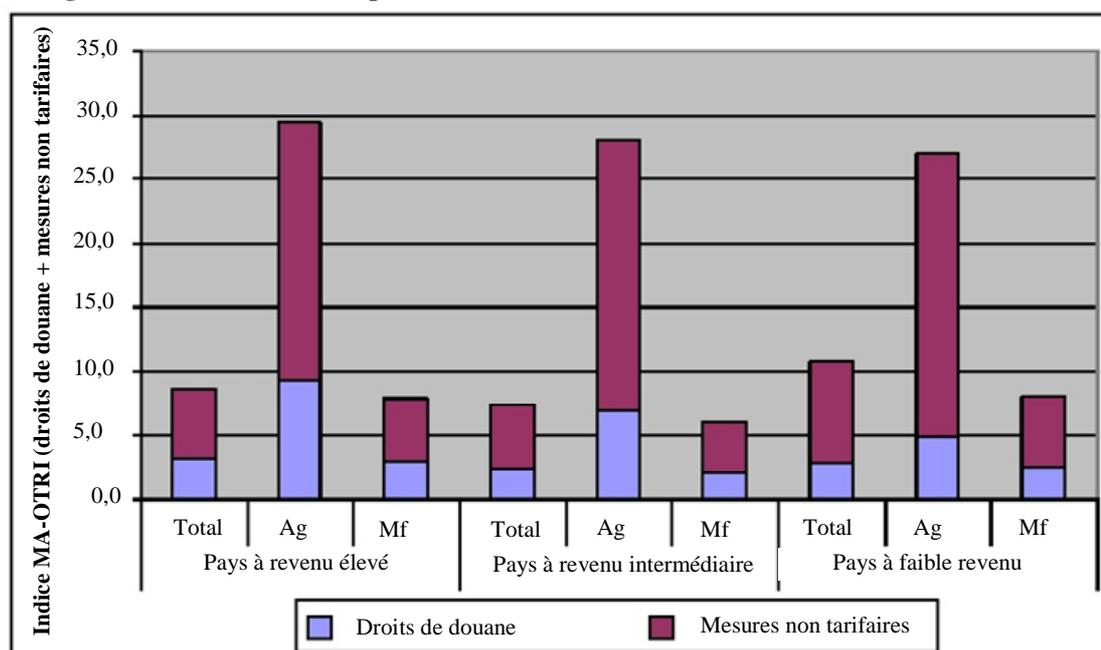
Figure 1
Système de classification des mesures non tarifaires



B. Effets des mesures non tarifaires

39. Indépendamment de l'objectif recherché à travers ces mesures, elles peuvent avoir d'importants effets de restriction et de distorsion des échanges internationaux et soulèvent deux grandes questions d'accès aux marchés pour les pays en développement. Premièrement, même si l'effet de ces mesures est en principe non discriminatoire, il peut de facto opérer une discrimination entre partenaires commerciaux et en particulier au détriment des pays en développement parce que: a) ces derniers ont souvent une capacité plus restreinte (ou doivent supporter des coûts plus élevés) pour répondre aux prescriptions qu'imposent les mesures non tarifaires, en raison de technologies de production moins sophistiquées, d'infrastructures liées au commerce insuffisantes et de services d'exportation inadéquats; et b) ils n'ont pas les ressources voulues pour analyser et comprendre la nature des mesures et leurs conséquences pour leurs exportations. Deuxièmement, ces mesures frappent souvent des groupes de produits qui présentent un intérêt particulier à l'exportation pour les pays en développement, et pour lesquels ils jouissent d'un avantage comparatif. L'effet global de restriction des échanges découlant de ces mesures peut donc de façon systémique, quoique non intentionnelle, pénaliser les pays en développement, en particulier les pays à faible revenu et les PMA, comme illustré dans la figure 2.

Figure 2
Effet global de restriction des exportations



Source: CNUCED (2012).

Note: Ag – Agriculture; Mf – Industrie manufacturière.

40. En moyenne, les mesures non tarifaires restreignent l'accès aux marchés deux fois plus que les droits de douane, et dans les cas extrêmes leurs effets sont sans commune mesure avec ceux des droits de douane. Dans les pays à faible revenu, la contribution relativement grande de ces mesures à l'effet global de restriction est essentiellement due à la composition des exportations de ces pays, concentrées sur des produits agricoles confrontés généralement à des conditions de marché plus restrictives.

41. Les exportations des pays en développement sont relativement concentrées dans des secteurs où les mesures non tarifaires sont plus fréquentes. Le tableau 2 illustre l'utilisation de ces mesures (classées en cinq grandes catégories) dans différents secteurs économiques.

Tableau 2

Indice de fréquence des mesures non tarifaires par secteur économique

| Secteur | A: SPS | B: OTC | C: Avant expédition | D: Contrôle des prix | E: Contrôle quantitatif |
|-----------------------------------|--------|--------|---------------------|----------------------|-------------------------|
| Animaux vivants | 71,3 | 36,2 | 21,3 | 5,7 | 33,4 |
| Produits du règne végétal | 69,2 | 31,7 | 24,0 | 3,6 | 27,1 |
| Graisses et huiles | 51,1 | 26,8 | 12,9 | 8,0 | 20,7 |
| Préparations alimentaires | 57,0 | 41,7 | 17,7 | 3,6 | 20,3 |
| Minéraux | 9,8 | 25,5 | 8,1 | 0,6 | 10,9 |
| Produits chimiques | 11,3 | 35,8 | 6,8 | 1,7 | 19,6 |
| Caoutchouc et matières plastiques | 1,2 | 24,1 | 5,7 | 0,8 | 6,3 |
| Cuirs et peaux bruts | 12,8 | 23,7 | 9,9 | 0,0 | 12,9 |
| Bois | 26,2 | 30,2 | 12,4 | 0,8 | 15,2 |

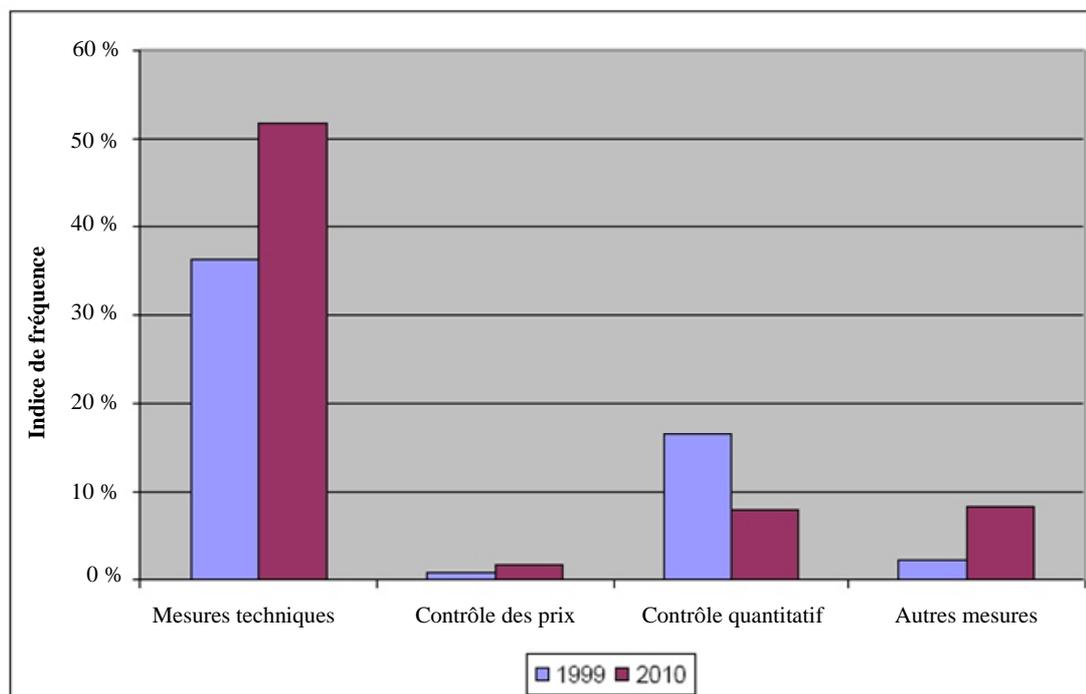
| Secteur | A: SPS | B: OTC | C: Avant expédition | D: Contrôle des prix | E: Contrôle quantitatif |
|----------------------------------|--------|--------|---------------------|----------------------|-------------------------|
| Papier | 1,7 | 18,4 | 8,2 | 0,6 | 11,4 |
| Textiles | 1,8 | 34,3 | 15,6 | 4,7 | 16,3 |
| Chaussures | 0,7 | 38,8 | 16,7 | 3,3 | 17,9 |
| Ouvrages en pierre et en ciment | 3,1 | 19,0 | 9,7 | 1,1 | 6,3 |
| Métaux communs | 1,6 | 21,0 | 9,6 | 1,2 | 12,2 |
| Machines et matériel électrique | 1,1 | 20,8 | 8,2 | 0,8 | 13,1 |
| Véhicules à moteur | 0,3 | 26,2 | 8,4 | 0,7 | 22,5 |
| Instruments optiques et médicaux | 0,4 | 20,0 | 7,9 | 0,2 | 8,1 |
| Produits divers | 1,6 | 23,0 | 7,2 | 4,1 | 7,2 |

Source: CNUCED (2012).

42. Les réglementations sanitaires et phytosanitaires (SPS) sont l'une des catégories de mesures non tarifaires les plus importantes pour les pays en développement. Par nature, elles s'appliquent pour la plupart au secteur agricole et en particulier aux produits d'origine animale, dont le contrôle est indispensable pour la santé et la protection des consommateurs et pour la protection de l'environnement. Plus de 60 % des produits alimentaires sont ainsi visés par une forme au moins de réglementation sanitaire et phytosanitaire. Si les obstacles techniques au commerce (OTC) s'appliquent à un beaucoup plus large éventail de produits et concernent divers secteurs économiques de manière plus uniforme, ils visent encore souvent des secteurs exportateurs importants pour les pays en développement, tels que textiles, vêtements et chaussures. De même, les mesures avant expédition et les mesures de contrôle des prix concernent davantage les produits agricoles, les textiles et les chaussures. Les mesures non techniques, par exemple les mesures de contrôle quantitatif, s'appliquent plus ou moins uniformément aux différents secteurs économiques.

43. Il ressort de données préliminaires recueillies par la CNUCED que le recours aux mesures réglementaires a fortement augmenté ces dix dernières années. La figure 3 ci-dessous montre que globalement l'utilisation des mesures non tarifaires s'est accrue entre 1999 et 2010, et que les mesures techniques (SPS et OTC), qui s'appliquaient à la moitié environ des produits entrant dans le commerce international en 2010, contribuaient le plus à l'augmentation du nombre des produits couverts. Le recours aux autres types de mesures, par exemple mesures d'inspection avant expédition et mesures de défense commerciale (ou mesures correctives contingentes), s'est beaucoup développé lui aussi. Au fur et à mesure que les règles commerciales internationales s'adaptent aux attentes de plus en plus grandes de la société concernant la santé, la sécurité et l'environnement, les mesures non tarifaires devraient prendre une place plus importante encore.

Figure 3
Indice de fréquence des mesures non tarifaires par catégorie de mesures (1999 et 2010)



Source: CNUCED (2012).

C. Prise en compte des mesures non tarifaires

44. Vu l'importance des mesures non tarifaires et face au recours de plus en plus large à la réglementation, il faut des politiques adaptées et une coordination internationale accrue pour en minimiser l'impact négatif et les effets de distorsion. Si certaines mesures peuvent être réduites ou éliminées unilatéralement, bon nombre sont appliquées à des fins légitimes (protection des consommateurs par exemple) et ne peuvent donc pas être purement et simplement évitées par le biais de négociations. Il s'agit plutôt de les réformer et de les harmoniser afin que les objectifs recherchés puissent être atteints au moindre coût possible.

45. Au niveau national, il faudrait rationaliser ces mesures afin d'en réduire les coûts et d'accroître la compétitivité des entreprises intervenant dans le commerce international. Concrètement, pour appliquer, administrer ou réformer de telles mesures, il faut définir précisément les problèmes de marché qu'elles visent à corriger, afin de minimiser leurs effets de distorsion sur l'économie et le commerce. On pourrait envisager à cet effet un processus d'évaluation de l'impact des règlements qui soit transparent, qui satisfasse aux obligations internationales et qui ménage aux partenaires commerciaux un délai suffisant pour réagir aux réglementations proposées avant qu'elles entrent en vigueur.

46. Au niveau multilatéral, la question de la rationalisation entre partenaires commerciaux de ces mesures est devenue essentielle, en particulier sous l'angle de l'harmonisation des mesures sanitaires et phytosanitaires et des obstacles techniques au commerce. L'argument est que si des normes sont nécessaires (par exemple au nom de la sécurité des produits alimentaires), des normes internationales communes reposant sur des données scientifiques devraient faciliter le commerce en harmonisant les processus de production dans les différents pays. Cette harmonisation des normes permettrait en pratique

d'éliminer bon nombre des restrictions au commerce, puisque les processus de production n'auront plus besoin d'être adaptés aux spécificités de chaque marché d'exportation. Mais comme dans les pays il existe généralement quantité de réglementations, la rationalisation de celles-ci est forcément longue et complexe.

47. Comme les mesures non tarifaires prennent une place de plus en plus importante mais que leurs effets restent assez mal compris, pour les prendre en compte valablement d'autres travaux de recherche et d'analyse s'imposent. La CNUCED travaille activement dans ce domaine à la fois en termes de recherches et dans le cadre de la coopération multilatérale, y compris à travers deux initiatives entreprises récemment avec d'autres partenaires de coopération (voir encadré 2).

Encadré 2

Initiatives de la CNUCED concernant les mesures non tarifaires

La CNUCED a engagé récemment deux initiatives dans le domaine des mesures non tarifaires: l'Initiative pour la transparence dans le commerce et le Forum des Nations Unies sur les normes de durabilité.

L'Initiative pour la transparence dans le commerce est une action coordonnée de plusieurs organismes partenaires – Banque africaine de développement, Centre du commerce international (CCI), Banque mondiale et CNUCED – pour la collecte, la classification et la diffusion de données, le renforcement des capacités et le libre accès à l'information concernant les droits de douane et les mesures non tarifaires.

Le Forum des Nations Unies sur les critères de durabilité est une initiative commune de la CNUCED, du CCI, de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) pour créer une plate-forme d'information et d'analyse sur les normes de durabilité volontaires, aussi appelées «normes privées», concernant la santé, la sécurité des travailleurs, les questions environnementales ou sociales ou encore la protection des animaux, l'accent étant mis sur l'intérêt potentiel de ces mesures pour aider les pays en développement à atteindre leurs objectifs de développement durable. Le Forum s'intéressera également aux obstacles potentiels au commerce ou au développement que ces normes pourraient créer, une attention particulière étant accordée à leur impact sur les petits producteurs et les PMA.

IV. Politique de la concurrence et crise économique¹³

48. En réponse à la crise financière mondiale, les États ont adopté différentes politiques interventionnistes, notamment: en renflouant des entreprises, en injectant des liquidités dans les systèmes financiers, en entrant au capital de grandes entreprises en difficulté financière, et particulièrement en encourageant les fusions dans le secteur financier. Il a aussi été demandé aux autorités d'«assouplir» l'application des règles de la concurrence afin d'autoriser des fusions et des alliances qui auraient sinon été discutables. Des objectifs sans lien avec la concurrence, par exemple la stabilité financière, intervenaient dans les décisions d'autorisation des fusions, décisions parfois facilitées dans certaines législations

¹³ CNUCED «Sensibilisation aux questions de concurrence, contrôle des fusions et application effective du droit en périodes de difficultés économiques». Voir http://archive.unctad.org/fr/docs/tdrbpconf7d6_fr.pdf.

nationales par des considérations prioritaires d'intérêt public. L'«argument de l'entreprise défaillante», de plus en plus largement admis, permettait la conclusion d'une fusion normalement considérée comme anticoncurrentielle au motif que l'une des parties à l'opération disparaîtrait du marché si celle-ci n'était pas conclue. En ce qui concerne les mesures correctives possibles, le nombre réduit d'acheteurs en mesure d'acquiescer des cessions, en raison de l'accès restreint au financement, a limité la marge d'action des autorités de la concurrence pour imposer des mesures correctives de nature structurelle. Des pressions s'exerçaient aussi sur les autorités de la concurrence pour qu'elles réduisent les délais de procédure, voire parfois de réexamen, pour les fusions impliquant des parties en difficulté financière, au nom de la stabilité financière.

49. On peut comprendre que le risque d'une défaillance de certaines institutions financières qui compromettrait la confiance dans tout le système financier soit jugé préoccupant. Dans un contexte économique aussi difficile, l'application effective des politiques de la concurrence demande de la flexibilité et un mode de pensée innovant de la part des autorités de la concurrence. Celles-ci doivent également s'efforcer de ne pas décourager la conclusion des fusions qui ne présentent pas de danger ou qui sont économiquement bénéfiques, en raison de difficultés réelles ou perçues à obtenir l'autorisation. Il faudrait que les autorités de la concurrence réfléchissent à d'autres options, comme la révélation aux parties de l'identité de l'acquéreur avant la réalisation de l'opération, des périodes de cession plus longues ou l'imposition de règles de conduite.

50. Mais les pressions excessives en faveur d'un assouplissement de la réglementation des fusions en particulier, surtout au nom de priorités d'intérêt public, posent des problèmes aux autorités de la concurrence. Un assouplissement excessif des règles de la concurrence et de leur application peut porter préjudice à la concurrence aux niveaux national et international, au détriment de la prospérité économique collective. Il faut éviter un recours abusif à l'argument de l'«entreprise défaillante» pour justifier des fusions anticoncurrentielles – dans chaque cas les autorités de la concurrence doivent veiller au respect des principes fondamentaux en matière de concurrence. Un équilibre doit être trouvé entre les gains de stabilité à court terme et les avantages à long terme du maintien de marchés concurrentiels. Les périodes de difficulté économique sont marquées par une méfiance ou une intolérance accrues à l'égard des valeurs de la concurrence, faisant parfois figure de bouc émissaire en dépit de leurs avantages à long terme et de leur rôle clef dans la reprise et la croissance économiques. En de telles circonstances, l'action de sensibilisation menée par les autorités de la concurrence pour expliquer les problématiques devrait être étendue à des domaines d'action plus larges, tout en veillant dans le même temps à ce que l'indépendance de ces autorités ne soit pas compromise.

51. En outre, la dimension mondiale des marchés et l'ampleur de la crise récente montrent toutes les répercussions que les activités économiques d'un pays peuvent avoir sur les marchés d'un autre pays. Pour que la concurrence soit effective, il est indispensable que les pays ne poursuivent pas exclusivement leur propre intérêt national mais adoptent une approche plus large. Récemment, la Commission européenne (CE) a reconnu la nécessité «de maintenir des conditions de concurrence équitables et de garantir que les mesures nationales n'aient pas pour effet d'exporter purement et simplement les problèmes vers d'autres États membres», et elle a adopté des mesures afin d'éviter une course aux subventions. Étant donné que la crise s'est propagée bien au-delà des pays dans lesquels elle est apparue, les autorités de la concurrence devraient aussi tenir compte, dans l'application des politiques de la concurrence, de leurs possibles effets transfrontières. Une coordination et une coopération accrues sont essentielles. À cet égard, le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence établi par la CNUCED aurait un important rôle à jouer.

52. En bref, il est indispensable avant d'appliquer des mesures contre la crise de bien évaluer d'abord leurs effets en termes de concurrence afin que les objectifs de politique générale qu'elles entendent servir n'opèrent pas au détriment de la concurrence.

V. Incidences pour le commerce et le développement des résultats de la Conférence Rio+20

A. La Conférence Rio+20: L'avenir que nous voulons

53. La raison d'être de la Conférence Rio+20 était de réaffirmer l'engagement politique en faveur du développement durable; d'évaluer les progrès accomplis et les lacunes qui subsistaient dans la mise en œuvre des documents issus des grands sommets consacrés au développement durable (Rio 1992 et Johannesburg 2002); et de faire face aux défis existants et nouveaux. En outre, pour accélérer le progrès économique et la reprise après la crise financière mondiale, la Conférence était centrée sur l'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté, ainsi que sur l'amélioration du dispositif institutionnel du développement durable. Le document final intitulé «L'avenir que nous voulons», adopté à Rio de Janeiro le 22 juin 2012 et représentant le dénominateur commun des positions nationales, réaffirmait les engagements et initiatives déjà adoptés dans le cadre des grands accords internationaux et offrait un cadre d'action renforcé, avec désormais un rôle nettement accru pour le secteur privé et la société civile.

54. Si selon certains la Conférence avait manqué une occasion de donner une impulsion nouvelle aux efforts pour le développement durable en fixant des objectifs concrets et une feuille de route pour une économie mondiale verte, d'autres ont retenu qu'elle offrait à l'Assemblée générale des Nations Unies des perspectives nouvelles de progresser vers l'objectif du développement durable dans le cadre d'un nouveau mandat découlant de la Conférence Rio+20, et notamment de charger un organe de rendre pleinement opérationnel le cadre décennal de programmation concernant les modes de consommation et de production durables; de mettre en place un nouveau cadre de politique de haut niveau chargé d'assurer un leadership politique et de formuler des orientations et des recommandations pour le développement durable; de renforcer le PNUE; de former un groupe de travail chargé d'élaborer un ensemble d'objectifs de développement durable au niveau mondial; et de concevoir un mécanisme de facilitation qui favorise la mise au point, le transfert et la diffusion de technologies non polluantes et respectueuses de l'environnement.

55. La CNUCED, qui était l'organe de coordination des questions de développement durable pour la Conférence, a organisé des réunions d'experts, produit des analyses publiées notamment dans trois numéros de la série «Road to Rio+20: For a development-led green economy», et organisé des réunions préparatoires en vue de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable ainsi que des réunions d'information à l'intention des États membres à Genève et à New York, y compris à l'occasion de la treizième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement¹⁴.

¹⁴ Pour de plus amples détails, voir www.unctad.org/greeneconomy.

B. La dimension commerce de la Conférence Rio+20

56. La Conférence Rio+20 a réaffirmé que le commerce international était un moteur du développement et d'une croissance économique soutenue, et que l'existence d'un système commercial multilatéral universel, réglementé, ouvert, non discriminatoire et équitable, assorti d'une véritable libéralisation des échanges, pouvait contribuer de façon déterminante à stimuler la croissance économique et le développement dans le monde entier et au profit de tous les pays, quel que soit leur stade de développement. Elle a affirmé également sa résolution à faire des avancées sur les questions des subventions qui faussent les échanges et du commerce des biens et services environnementaux, ainsi qu'à parvenir à une conclusion équilibrée et axée sur le développement du Programme de Doha pour le développement.

57. Beaucoup des aspects reflétés dans le document final de la Conférence Rio+20 ont des conséquences substantielles pour le commerce, y compris des questions au centre d'une économie plus durable et plus verte, comme les réductions des subventions pour la pêche et pour l'énergie, l'accès universel aux médicaments, les transferts de technologie, et les modes de consommation et de production durables. Même si les fortes divergences de vues entre pays développés et pays en développement sur leur idée d'une économie verte ont empêché de définir plus clairement la feuille de route mondiale pour une économie verte, la Conférence Rio+20 a donné une actualité nouvelle au développement durable et à son renforcement, avec une participation beaucoup plus large du secteur privé et de la société civile.

58. Si la Conférence Rio+20 soulignait que l'économie verte devrait contribuer à l'élimination de la pauvreté et à la croissance économique durable, améliorer l'intégration sociale et le bien-être de l'humanité, et créer des possibilités d'emploi et de travail décent pour tous, tout en préservant le bon fonctionnement des écosystèmes de la planète, elle n'a donné guère d'orientations opérationnelles indiquant comment une économie verte pouvait répondre à tous ces objectifs. Et au lieu de préconiser une approche unique vers une économie verte pour tous les pays, elle déclarait que chaque pays disposait, en fonction de ses circonstances et de ses priorités nationales, d'une diversité d'approches, de visions, de modèles et d'outils pour parvenir au développement durable. À cet égard, la réalisation d'une économie verte dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté était reconnue comme un important moyen, parmi d'autres, pour parvenir au développement durable et offrir des solutions pour l'élaboration des politiques sans pour autant constituer une réglementation rigide.

59. Mais surtout, la Conférence Rio+20 est parvenue à définir un ensemble de 16 critères sociaux, environnementaux et économiques applicables aux politiques de promotion d'une économie verte. Selon les politiques plusieurs des critères pouvaient être pertinents, et un certain nombre d'entre eux étaient liés au commerce. Par exemple, les politiques de promotion d'une économie verte devraient respecter la souveraineté de chaque pays sur ses ressources naturelles; s'appuyer sur un environnement porteur et sur des institutions qui fonctionnent correctement; prendre en compte les besoins des pays en développement; renforcer la coopération internationale pour l'apport de ressources financières, le développement des capacités et le transfert de technologie en faveur des pays en développement; promouvoir, dans les pays en développement, des activités productives; et promouvoir des modes de consommation et de production durables.

60. Mais parmi les critères préconisés par la Conférence Rio+20, celui qui se rapportait le plus directement au commerce prévoyait que les politiques de promotion d'une économie verte ne devaient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée aux échanges internationaux; qu'il fallait éviter les actions unilatérales visant à résoudre les problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays

importateur; et que dans la mesure du possible ces politiques devaient veiller à ce que les mesures de lutte contre les problèmes environnementaux transfrontières ou mondiaux soient fondées sur un consensus international. Ces principes sont indispensables; sans eux, les politiques appliquées par un pays pour promouvoir une économie verte pouvaient conduire en effet à une importante réduction de l'accès des autres pays à ses marchés.

61. De façon plus précise, les politiques nationales de promotion d'une économie verte pouvaient conduire à l'introduction de normes environnementales et sociales contraignantes risquant de restreindre les importations de nombreux biens actuellement exportés par les pays en développement. Ces restrictions pouvaient venir par exemple de l'interdiction des produits non conformes, ou de l'imposition de «taxes» carbone aux frontières frappant les produits importés en fonction de l'empreinte écologique induite par leur production et leur transport. En outre, en rendant les producteurs nationaux plus compétitifs, les politiques industrielles nationales de promotion d'une économie verte qui assurent aux entreprises nationales des dons, des subventions et un traitement favorable sur le plan fiscal et en matière de marchés publics peuvent réduire l'accès au marché de ces pays des producteurs des autres pays qui ne pratiquent pas les mêmes politiques industrielles. Une coopération internationale s'appuyant sur une analyse des incidences sur l'économie et sur le commerce serait indispensable pour aider les pays en développement à renforcer et approfondir leur participation au commerce mondial, non seulement pour les biens et les services intrinsèquement «verts» mais plus généralement pour tous les biens et les services qui deviennent progressivement plus respectueux de l'environnement.

C. Contribution de la CNUCED à la mise en œuvre des conclusions de la Conférence Rio+20

62. Si l'on arrive à se faire une idée claire des possibles effets négatifs sur le commerce des politiques pour une économie mondiale plus verte, on voit moins bien dans quelle mesure il risque d'apparaître de nouvelles formes de protectionnisme vert. Mais on constate déjà sur certains marchés clefs des signes de protectionnisme vert ou des frictions entre les politiques de promotion d'une économie verte qui sont mises en œuvre et les règles commerciales. On s'accorde aussi de plus en plus à reconnaître qu'une économie mondiale verte offrira aux pays de nouveaux débouchés commerciaux. Aucun pays n'est en mesure de fournir tous les biens et les services qu'implique une économie verte. Les pays ont bénéficié ces dernières années de débouchés nouveaux par exemple pour les ingrédients naturels issus de la biodiversité, pour les produits de l'agriculture biologique et pour la production et le commerce des énergies renouvelables. Le commerce a donc un rôle central et unique à jouer pour assurer une transition équitable vers une économie verte, en permettant aux pays d'importer les produits verts qu'ils ne peuvent pas obtenir localement en quantité suffisante, et en procurant des recettes d'exportation aux pays qui peuvent fournir des produits verts de façon compétitive.

63. Mais pour mettre pleinement à profit ces débouchés commerciaux, y compris les débouchés nouveaux liés à la promotion d'une économie verte, la Conférence Rio+20 a reconnu que les pays en développement avaient besoin d'une aide. Elle a reconnu aussi que le développement durable devrait être dûment pris en considération par les programmes, fonds et institutions spécialisés du système des Nations Unies, en invitant spécifiquement la CNUCED à mieux intégrer encore le développement durable dans ses mandats, programmes, stratégies et processus de décision pour soutenir les efforts que déployaient tous les pays, et en particulier les pays en développement, aux fins du développement durable. Ces recommandations sont tout à fait conformes aux dispositions du mandat de Doha issu de la treizième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le

développement qui concernent le développement durable (par. 17, 18 b), 41 l), 54, 56 b), 56 g), 56 s) et 65 d)).

64. Pour permettre aux pays en développement de bénéficier d'une économie mondiale verte, la CNUCED lancera un programme d'assistance technique pour répondre à la demande croissante d'activités de renforcement des capacités en relation avec une économie verte. Les activités s'inscrivant dans ce programme viseront à aider les pays en développement et les organismes régionaux intéressés à définir leurs avantages comparatifs pour la production et l'exportation de biens et de services verts spécifiques présentant des perspectives de croissance dynamique, comme les biocombustibles, le biocommerce, l'agriculture biologique et l'écotourisme, ainsi que les technologies et les services énergétiques.

65. La CNUCED met également en place un «Forum sur l'économie verte et le commerce» conçu comme un cadre de coopération internationale pour les aspects de l'économie verte liés au commerce. Ce forum servira à des discussions techniques sur des thèmes précis impliquant des acteurs de milieux divers, y compris des représentants des gouvernements et des organisations non gouvernementales. Il n'offrira pas un mécanisme de négociation formel mais plutôt un cadre pour échanges fondés sur des données scientifiques et visant à favoriser la formation d'un consensus et une cohérence plus grande entre les politiques commerciales et les initiatives pour une économie verte. En entendant à travers ces échanges passer du règlement des différends à leur prévention, ce forum a pour objet d'aider les parties à des différends impliquant l'économie verte et le commerce à trouver des formes de coopération permettant de les résoudre.
