



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/C.I/2
18 mars 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission du commerce et du développement

Première session

Genève, 11-15 mai 2009

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**QUESTIONS RELATIVES À L'ÉNERGIE DANS L'OPTIQUE
DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT**

Note du secrétariat de la CNUCED*

Résumé

En 2008, les cours du pétrole se sont envolés, atteignant le niveau record de 147 dollars le baril en juillet 2008, mais sont ensuite retombés à 33 dollars le baril en décembre 2008. Ces fortes fluctuations ont principalement été dues à des déséquilibres de l'offre et de la demande, la chute ultérieure des prix étant étroitement liée à l'actuelle crise financière et économique mondiale. Cette grande instabilité des prix de l'énergie a conduit à une réflexion approfondie sur ses effets sur la croissance économique et le développement durable dans les pays en développement. Le présent rapport analyse les problèmes auxquels les pays en développement et la communauté internationale sont confrontés pour que, moyennant l'adoption de mesures nationales et internationales, l'énergie soit: a) accessible aux ménages et aux entreprises; b) d'un prix abordable pour tous, en particulier les pauvres; c) produite et consommée de façon durable; et d) disponible pour favoriser le développement aux niveaux local et mondial. Relever ces défis devrait offrir aux pays en développement de nouvelles perspectives, notamment en matière de commerce et d'investissement, pour renforcer la contribution de l'énergie au développement, présent et futur. La CNUCED pourrait appuyer les efforts mondiaux, régionaux et nationaux dans ce domaine, notamment les initiatives visant à renforcer la coopération concernant l'énergie, le commerce et le développement.

* Le présent document a été soumis à la date indiquée plus haut en raison de retards survenus dans la procédure d'établissement de la documentation.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction.....	3
I. ÉVOLUTION DU MARCHÉ, INVESTISSEMENT ET CONCURRENCE	3
A. Offre, demande et prix dans le secteur de l'énergie.....	3
B. Investir dans l'énergie.....	8
C. Ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie	11
II. COMMERCE ET CHANGEMENT STRUCTUREL	12
A. La structure du commerce dans le secteur de l'énergie et ses conséquences.....	12
B. Énergie et changements climatiques.....	16
C. Prix des combustibles, transports et modes de production	18
III. COOPÉRATION INTERNATIONALE ET CONTRIBUTION DE LA CNUCED.....	20
A. Mesures à prendre face aux fluctuations des prix.....	21
B. Financement et assistance technique	21
C. Dialogue et partenariats	23
D. Le système commercial multilatéral	24
E. Questions appelant une attention urgente et une contribution de la CNUCED	25

Introduction

1. Le Plan de mise en œuvre de Johannesburg, adopté au Sommet mondial pour le développement durable en 2002, appelait la communauté internationale à œuvrer solidairement pour élargir l'accès à des services énergétiques fiables et abordables en vue de faciliter la réalisation des objectifs nationaux et internationaux de développement. Pourtant, 1,6 milliard de personnes environ, pour la plupart en Asie du Sud et en Afrique sub-saharienne, n'ont pas accès à l'électricité, et 2,4 milliards n'ont pas accès à des combustibles modernes pour la cuisson des aliments et le chauffage¹. La nécessité impérieuse d'atténuer les changements climatiques fait qu'il est également indispensable de procéder à une «décarbonisation» draconienne de la production de l'énergie et de son utilisation par les ménages et les entreprises. Ces contraintes sont aggravées par la forte instabilité des marchés de l'énergie, ce à quoi s'ajoute l'impact de l'actuelle crise économique mondiale. Dans ce contexte et en vertu de l'Accord d'Accra adopté par la Conférence à sa douzième session (par. 98), le présent rapport analyse les principales caractéristiques de la nouvelle économie mondiale de l'énergie et ses incidences sur les perspectives des pays en développement en matière de commerce et de développement².

I. ÉVOLUTION DU MARCHÉ, INVESTISSEMENT ET CONCURRENCE

A. Offre, demande et prix dans le secteur de l'énergie

2. Au cours des cinq années qui ont précédé 2008, en particulier en 2003 et 2004, la demande d'énergie dans le monde a progressé à un taux annuel moyen de 2,2 %, contre 1,2 % pendant la période antérieure de cinq ans. Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE) et l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), la demande de pétrole devrait atteindre environ 120 millions de barils par jour en 2030, le secteur des transports étant le principal utilisateur. Les pays développés représentent la majeure partie de la demande mondiale. Cela étant, la demande a progressé plus rapidement dans les pays en développement, notamment en Asie (surtout en Chine). Un petit groupe de pays producteurs de pétrole du Moyen-Orient ont également contribué à cette augmentation, en partie à cause de l'expansion de leurs secteurs du raffinage, de la pétrochimie et de la métallurgie.

3. Les facteurs clefs qui influent sur la demande d'énergie à l'avenir sont l'accroissement des revenus, les prix, l'intensité énergétique (utilisation de l'énergie par rapport au revenu national), les considérations environnementales, l'évolution technologique et les politiques publiques. Même si la demande d'énergie peut initialement être inélastique par rapport aux prix, les hausses de prix finissent par entraîner des changements technologiques de nature à réduire la demande, surtout si elles sont perçues comme étant permanentes.

4. Les combustibles fossiles (pétrole, gaz et charbon) pourvoient à la majeure partie des besoins mondiaux en énergie (voir le tableau 1). Le pétrole est le combustible le plus important et le restera jusqu'en 2030, même si l'importance relative du gaz, du charbon et des combustibles

¹ ONU-Énergie (2005). The Energy Challenges for Achieving the Millennium Development Goals.

² L'analyse s'inspire d'une publication (à paraître) de la CNUCED, intitulée «Trade and Development Perspectives of the Emerging Global Energy Economy».

non fossiles devrait augmenter. Tant l'OPEP que l'AIE prévoient que les combustibles fossiles joueront un rôle prédominant au cours des deux prochaines décennies (voir le tableau 2). L'exploitation des énergies renouvelables progresse, à un rythme annuel de 9 % environ, et il est prévu que ces énergies représenteront, d'ici à 2030, 29 % de la production d'électricité et 7 % des carburants destinés aux transports³. Les biocombustibles pourraient jouer un rôle important dans la composition future de l'approvisionnement énergétique. Leur utilisation dépendra de ses incidences sur les ressources foncières et les prix des denrées alimentaires, du niveau des cours du pétrole – supérieurs ou non à 50 dollars environ le baril – et des dispositions réglementaires appliquées par les pays concernant la place des biocarburants dans leur approvisionnement énergétique.

Tableau 1. Offre mondiale d'énergie primaire – part des diverses sources d'énergie
(%, 2006)

Pétrole brut	34,4
Charbon	26,0
Gaz	20,5
Combustibles renouvelables et déchets	10,1
Énergie nucléaire	6,2
Énergie hydraulique	2,2
Énergie géothermique, solaire, etc.	0,6
Total (mtep ^a)	11 741

Source: AIE (2008). Key World Energy Statistics.

^a Million de tonnes d'équivalent pétrole.

Tableau 2. Prévisions de l'OPEP et de l'AIE concernant la demande mondiale d'énergie en 2030
(Part en pourcentage)

Années	OPEP		AIE	
	2005	2030	2005	2030
Pétrole	39	36	35	32
Gaz	23	27	21	22
Charbon	28	27	25	28
Énergies hydraulique/nucléaire/renouvelables	19	9	19	18

Source: Documents d'information de l'AIE et de l'OPEP destinés au onzième Forum international sur l'énergie, Rome, 20–22 avril 2008.

³ AIE 2008. Deploying renewables – principles for effective policies.

5. Le tableau 3 indique la production mondiale de pétrole en 2007 et la répartition entre producteurs de l'OPEP et autres producteurs. Les pays non membres de l'OPEP ont produit environ 50 millions de barils par jour, et les pays de l'OPEP environ 35,5 millions. Lorsque la demande s'est accrue, les niveaux de production et les investissements sont restés stables – les producteurs non membres de l'OPEP produisent quasiment au maximum de leur capacité, alors que les capacités de production disponibles de l'OPEP sont tombées de 5,61 millions de barils par jour en 2001 (environ 7 % de la production mondiale) à 2,05 millions en 2003, sans augmenter depuis. En juin 2008, les capacités disponibles effectives de l'OPEP (à l'exclusion des capacités de certains pays membres où la production ne pouvait probablement pas être intensifiée rapidement) ont chuté à moins de 2 millions de barils par jour – essentiellement concentrées en Arabie saoudite⁴ – soit 2 % environ de la demande mondiale annuelle. Cette insuffisance des capacités disponibles, conjuguée à une baisse des stocks de pétrole, a conduit à accorder une importance disproportionnée à toute éventualité d'une rupture des approvisionnements et à la constitution de stockages préventifs, ce qui a alimenté la hausse des prix. D'autres facteurs importants ont aussi contribué à cette hausse dont l'insuffisance des capacités de raffinage, notamment par rapport à l'offre de pétrole brut, et la dépréciation du dollar.

6. Les cours du pétrole, de l'ordre de 12 dollars le baril à la fin des années 90, se sont envolés à partir de 2002 – 25 dollars le baril en 2003, 100 dollars en janvier 2008, 147,27 dollars le 11 juillet 2008. On a aussi enregistré de fortes hausses des prix des produits de base agricoles. Les cours du pétrole se sont ensuite effondrés, tombant à leur niveau le plus bas depuis cinq ans, à savoir 33 dollars le baril le 19 décembre 2008 et à peine plus de 40 dollars en janvier 2009. Dans la plupart des pays consommateurs, les prix du gaz naturel ont globalement évolué de manière similaire, ces prix étant souvent liés à ceux du pétrole dans les contrats de fourniture de gaz, (bien qu'il y ait maintenant un certain découplage). Les hausses de prix ont procuré des recettes substantielles aux entreprises du secteur de l'énergie et aux producteurs d'énergie, tout en stimulant les investissements dans la prospection, l'exploitation de champs pétrolifères difficiles d'accès, la construction de nouveaux oléoducs et de nouvelles raffineries et des capacités de stockage, le renforcement de l'efficacité énergétique, et la recherche et l'utilisation de sources d'énergie renouvelables. La forte baisse des prix de l'énergie, conjuguée à la crise financière et économique mondiale, freine actuellement ces incitations, ce qui entraînera un redressement des prix à long terme et réduira les ressources énergétiques disponibles et leur durabilité, sauf si des mesures adéquates sont prises pour améliorer l'offre d'énergie.

**Tableau 3. Production mondiale de pétrole, 2007
(Millions de barils par jour)**

Amérique du Nord	14,23
Europe	4,95
ex-Union soviétique	12,77
Chine	3,73
Autres pays d'Asie	2,68

⁴ AIE, *Oil Market Report*, diverses livraisons.

Amérique latine	4,32
Afrique	2,51
Autres producteurs de pétrole brut hors pays de l'OPEP	2,39
Transformation de céréales et biocombustibles	2,50
Production totale hors OPEP	50,08
Arabie saoudite	8,48
République islamique d'Iran	3,98
Iraq	2,09
Émirats arabes unis	2,52
Koweït	2,16
Nigéria	2,13
Venezuela, République bolivarienne du	2,39
Pétrole brut et condensats de gaz naturel d'autres pays de l'OPEP	11,74
Production totale OPEP	35,48

Source: AIE (2008). Oil Market Report, 10 octobre.

7. Les hausses brutales des cours du pétrole ont principalement été causées par des déséquilibres de l'offre et de la demande ainsi que par la faible élasticité-prix, à court terme et à moyen terme, de l'offre et de la demande. Les baisses de prix peuvent essentiellement être imputées aux facteurs suivants: a) fort fléchissement de la demande de pétrole, en particulier dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (en grande partie à cause de la crise économique mondiale); b) accroissement des stocks de pétrole aux États-Unis; c) augmentation de la production en Arabie saoudite; et d) révision des anticipations consécutives à la chute des prix. L'évolution à court terme des prix de l'énergie est incertaine, mais il est possible que les coûts de production d'énergies autres que le pétrole classique déterminent un prix plancher durable pour le pétrole; ces coûts oscillent entre 50 dollars le baril (coût de production de biocombustibles et du pétrole brut) et 70 dollars le baril (coût possible de l'exploitation des sables bitumineux au Canada, y compris l'atténuation des dommages causés à l'environnement).

8. Les incidences de la spéculation, en particulier lorsqu'elle est excessive, sur les cours du pétrole est une question controversée. D'après plusieurs études, ces incidences ne seraient pas clairement démontrées⁵. Un rapport de la Commodity Futures Trading Commission (CFTC) des États-Unis, après analyse de données de 2007 et de 2008 relatives aux opérateurs de swaps de marchandises et de transactions sur indices, aboutissait aux mêmes conclusions. Toutefois, l'un des commissaires de la CFTC n'était pas de cet avis; il considérait que ces conclusions étaient fondées sur des données limitées et peu fiables et demandait que davantage de données soient

⁵ AIE (2008). *Medium Term Oil Market Report*. Juillet.

recueillies et que les pouvoirs de réglementation des marchés à terme soient renforcés⁶. Selon des études de la CNUCED et d'autres études, la spéculation ne détermine pas les prix des produits de base; c'est plutôt un facteur qui peut, à court terme, accélérer et amplifier les variations de prix imputables à des facteurs fondamentaux de l'offre et de la demande⁷. Compte tenu de la controverse, il convient d'examiner plus avant les incidences de la spéculation pour aider les organismes de réglementation à déterminer si un renforcement de la surveillance des marchés à terme peut garantir une meilleure adéquation entre le niveau des prix et les fondamentaux de l'offre et de la demande.

9. On ne sait pas avec certitude si des quantités considérablement plus importantes de pétrole et de gaz seront disponibles d'ici à 2030 pour satisfaire la demande escomptée, eu égard aux facteurs ci-après:

- a) Reprise probable, à terme, d'une progression de la demande des consommateurs;
- b) Contraction des réserves classiques de pétrole et de gaz, et accroissement des coûts d'exploitation;
- c) Incertitudes quant à une augmentation notable de la production des membres de l'OPEP si cela a pour effet de faire baisser les prix, ce qui diminuerait la valeur actualisée nette des futures exportations de pétrole;
- d) Faible niveau des investissements dans la prospection et l'extraction dans les pays non membres de l'OCDE;
- e) Accroissement des coûts de construction d'installations de stockage et de raffinage de pétrole et de gaz;
- f) Problèmes de crédit;
- g) Longues périodes de gestation des investissements récemment consacrés à la création de nouvelles capacités;
- h) Risque que les cours du pétrole restent inférieurs aux coûts d'exploitation de sources d'énergie fossile non traditionnelles (sables pétrolifères, huiles lourdes, schistes bitumineux) et de biocombustibles, ce qui en limiterait l'utilisation;
- i) Facteurs exogènes (par exemple politiques et climat).

10. En résumé, les déséquilibres de l'offre et de la demande ont été la cause première de l'instabilité des prix de l'énergie. D'autres facteurs tels qu'une spéculation excessive, l'instabilité géopolitique, les mesures de protection de l'environnement, peuvent aussi influencer sur les prix.

⁶ Rapport de septembre 2008 de la CFTC.

⁷ CNUCED (2008). *Rapport sur le commerce et le développement*, 2008. Encadré 2.1. CNUCED (à paraître, 2009). *La crise économique mondiale: défaillances systémiques et mesures correctives multilatérales* (UNCTAD/GDS/2009/1): chapitre III concernant la gestion de la financiarisation des opérations à terme portant sur les produits de base.

L'instabilité de ceux-ci pourrait persister à l'avenir puisque, malgré un effondrement temporaire dû à la crise économique mondiale, la demande devrait continuer de progresser, alors que l'offre d'énergie pourrait ne pas suivre. Le pétrole est et devrait continuer d'être la principale source d'énergie, mais c'est aussi l'une des principales sources d'émissions de gaz à effet de serre (GES) (la consommation globale de combustibles fossiles représente quelque 80 % des émissions planétaires de CO₂)⁸. Le caractère non renouvelable des combustibles fossiles fait qu'il est aussi urgent que nécessaire de diversifier la composition de l'approvisionnement en énergie, d'investir dans d'autres sources de revenus (pour les producteurs d'énergie), et de développer d'autres sources d'énergie propres afin d'atténuer les changements climatiques.

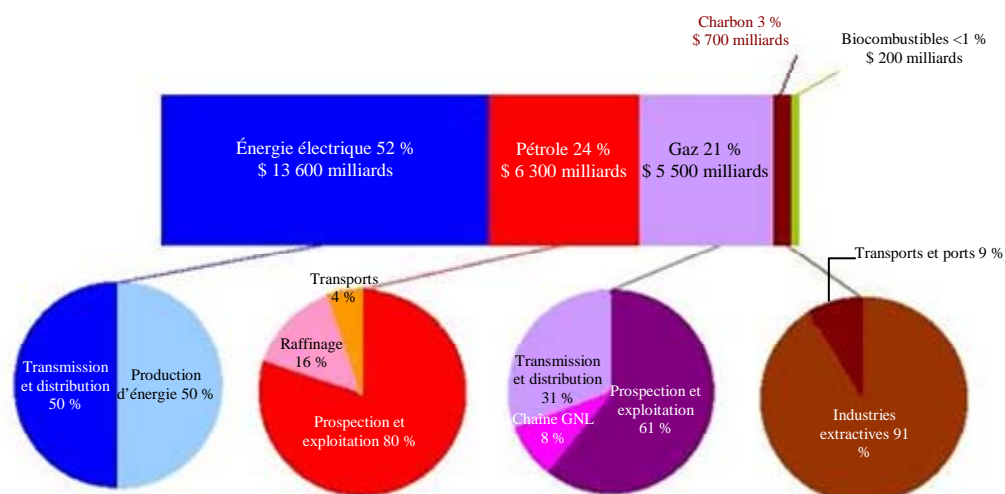
B. Investir dans l'énergie

11. Pour assurer l'approvisionnement en énergie à l'avenir, il est fondamental d'investir dans la production d'énergie et les infrastructures correspondantes, y compris dans une utilisation rationnelle de l'énergie et dans les énergies renouvelables. L'AIE estime que, d'ici à 2030, il faudra investir de 22 à 26 000 milliards de dollars dans le secteur de l'énergie, dont la moitié au moins dans les pays en développement, notamment dans le secteur de l'énergie électrique, pour répondre à la demande croissante d'énergie et couvrir les coûts de conversion des capacités afin de satisfaire aux normes de plus en plus rigoureuses imposées par les changements climatiques (voir la figure ci-après). Les pays producteurs d'énergie devront relever ce défi en instaurant des conditions économiques, des conditions d'investissement et des conditions fiscales favorables aux investissements intérieurs et étrangers et au transfert de technologie. Cela pourrait être l'occasion de stimuler le développement du secteur national de l'énergie et des services auxiliaires liés à l'énergie, notamment en encourageant les apports locaux, la coopération interentreprises et les partenariats public-privé.

⁸ Stern N (2007). The economics of climate change. Cambridge University Press, 2007.

Investissement dans le secteur de l'énergie dans le scénario de référence, 2007-2030

Perspectives énergétiques mondiales 2008



Des investissements cumulés dans les infrastructures de fourniture d'énergie de 26 300 milliards de dollars sont nécessaires, mais le resserrement du crédit pourrait retarder les dépenses, en particulier dans le secteur de l'énergie électrique.

© OECD/IEA – 2008

12. Les investisseurs étrangers dotés des capacités financières et techniques requises et des compétences et infrastructures nécessaires en matière de transport, de raffinage, de commercialisation et de distribution à l'échelle mondiale pourraient jouer un rôle capital dans l'investissement dans le secteur de l'énergie. Neuf des 20 premières sociétés transnationales opèrent dans le secteur des industries extractives ou de l'énergie électrique. Mais le «caractère sensible» des industries extractives fait que la plupart des pays en développement riches en pétrole et en gaz y restreignent l'entrée ou les activités des investisseurs étrangers, et on observe une tendance à la renationalisation ou à la renégociation des contrats d'investissement. Les pays les moins avancés (PMA) possédant des gisements de pétrole et de gaz qui n'ont pas de «champions nationaux» ou dont les gisements sont difficiles d'accès imposent généralement moins de restrictions. Celles-ci sont souvent relativement moindres dans le secteur de l'énergie électrique (notamment la production), en raison de sa forte intensité en capital; cela reste toutefois un secteur «sensible», même dans certains pays développés où des projets de fusion avec une participation étrangère ont été bloqués par les pouvoirs publics⁹.

13. Les investissements d'une société transnationale dans un pays dépendent de facteurs tels que le régime de l'investissement étranger direct (IED), les conditions économiques, les infrastructures, les mesures de nature à faciliter l'activité des entreprises, les politiques de concurrence et de réglementation sectorielle, et les risques perçus¹⁰. Dans de nombreux pays en

⁹ CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde*, 2007 et 2008.

¹⁰ CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde*, 1998: 91.

développement, les efforts pour attirer l'IED sont freinés par un cadre juridique inadéquat, le manque de clarté des conditions d'entrée et des règles en matière d'appels d'offres, un régime tarifaire ne tenant pas suffisamment compte des coûts et de fréquentes ingérences des pouvoirs publics¹¹. Le nombre relativement élevé de différends en matière d'investissement dans le secteur de l'énergie, notamment dans celui de l'électricité, est un exemple de plus des problèmes susceptibles de se poser. Ainsi, à fin 2007, 79 différends en matière d'investissement – soit plus de 29 % des différends connus découlant d'accords – portaient sur l'énergie, l'électricité (44) venant en premier, suivie par la production de pétrole (16), la fourniture et la distribution de gaz (12) et les concessions pétrolières (7), certains différends ayant pour objet la production de pétrole et de gaz¹². L'investissement étranger dans le secteur de l'énergie de nombreux pays risque donc de rester sensiblement inférieur aux besoins. Il s'agirait ainsi pour les pays en développement producteurs d'énergie d'accroître et d'améliorer les investissements des sociétés transnationales dans le secteur de l'énergie en instaurant un environnement favorable permettant de concilier le droit des pays d'accueil de réglementer l'investissement étranger en fonction de leurs objectifs de développement avec le désir des sociétés transnationales de bénéficier de conditions d'investissement rentables, transparentes et stables.

14. À cet égard, une question fondamentale serait la répartition de la rente provenant de la production d'énergie. Certes, les transferts vers les budgets publics émanant d'entreprises exportatrices d'État ou de coentreprises dépassent 60 % des recettes d'exportation de combustibles dans quelques grands pays exportateurs de pétrole, mais la part équivalente est considérablement plus faible dans plusieurs pays d'Afrique sub-saharienne, les investisseurs étrangers obtenant une part plus élevée, en partie grâce à des incitations budgétaires¹³. Certains pays ont révisé leur réglementation en matière d'incitations budgétaires et de propriété du capital dans le secteur du pétrole.

15. Les compagnies pétrolières nationales d'État et les compagnies pétrolières internationales doivent trouver et réaliser les investissements nécessaires pour maintenir en exploitation les champs pétrolifères existants et en exploiter de nouveaux. Les compagnies nationales en particulier doivent aussi suivre l'évolution technologique et utiliser les techniques les plus récentes pour tirer le meilleur parti de leurs réserves de pétrole. Dans certains pays en développement, elles disposent souvent de ressources financières et d'un savoir-faire considérables, ce qui est sensiblement renforcé par le contrôle qu'elles exercent sur les réserves mondiales de pétrole prouvées (environ 78 % des réserves mondiales de pétrole se trouvent dans des pays de l'OPEP sous le contrôle de compagnies nationales). Par exemple, Sonatrach, la compagnie pétrolière nationale algérienne, a été à l'origine de six des huit découvertes de pétrole algérien faites en 2005 et projetait d'investir de 8,6 à 9 milliards de dollars dans la prospection et la production sur la période 2006–2010, soit plus de 70 % des investissements algériens de ce

¹¹ Sader F (2000). *Attracting Foreign Direct Investment Into Infrastructure – Why is it so difficult?* Service consultatif pour les investissements étrangers, Occasional Papers n° 12, Washington, 2000.

¹² Base de données de la CNUCED relative aux différends entre États et investisseurs (www.unctad.org/ia).

¹³ CNUCED (2008). *Le renouveau des produits de base au XXI^e siècle* (TD/428).

type¹⁴. Confrontées à la difficulté d'extraire du pétrole de sources complexes, les compagnies pétrolières nationales coopèrent parfois avec des compagnies pétrolières internationales dans le cadre d'accords de prospection et de production ou de partage de la production, de contrats de services, d'accords de rachat, etc. Ces accords prévoient souvent un transfert de technologie et une formation de personnel (compte tenu de l'extrême pénurie de compétences et de la nécessité d'utiliser des technologies de pointe). Les grandes compagnies pétrolières nationales de pays en développement et de pays en transition jouent un rôle de plus en plus important au niveau international, investissant parfois à l'étranger, en particulier dans un contexte Sud-Sud.

16. Actuellement, les entreprises locales participent encore peu à la fourniture de services auxiliaires dans le secteur de l'énergie et les liens assurant des retombées dans l'économie nationale sont rares. Ainsi, il pourrait être primordial de promouvoir les apports locaux dans le secteur de l'énergie pour l'intégrer plus étroitement dans l'économie, premier pas vers un développement industriel plus large. Il serait à cet égard indispensable d'appliquer des stratégies à long terme et des mesures pragmatiques, notamment de recourir à des partenariats public-privé, de réglementer la durabilité de la production d'un point de vue environnemental et d'assurer un financement approprié. Il pourrait aussi être utile d'élaborer des politiques nationales (et régionales) de l'énergie.

17. En résumé, des investissements gigantesques sont nécessaires pour développer la production d'énergie provenant de combustibles fossiles et d'autres sources et améliorer les infrastructures énergétiques, afin de répondre à la demande croissante et d'élargir l'accès à l'électricité, tout particulièrement dans les PMA. L'investissement dans les technologies est tout aussi indispensable pour accroître l'efficacité énergétique et réduire les émissions de carbone. Il serait donc important de trouver un juste équilibre entre les intérêts des pays d'accueil en matière de développement et ceux des sociétés transnationales et d'encourager la coopération entre acteurs nationaux et étrangers.

C. Ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie

18. Traditionnellement, le secteur de l'énergie relevait du secteur public et ne fonctionnait pas selon des critères commerciaux. Récemment, le rôle des opérateurs privés s'est considérablement élargi et la production, le transport et la distribution de l'énergie ont été largement ouverts à la concurrence¹⁵. Les ressorts de la libéralisation des marchés de l'énergie dans les pays membres de l'OCDE ont été le progrès technologique et les effets, favorables à l'efficacité, de la gestion privée et de la concurrence. Les pays en développement ont procédé à des privatisations pour pallier le manque d'investissements dans le secteur et assurer un accès universel à l'énergie. Dans la pratique, la libéralisation a été incomplète et les structures de marché et le degré de concurrence varient beaucoup selon les pays.

19. Les résultats ainsi obtenus apparaissent mitigés. Après la libéralisation des années 80 et 90, les prix appliqués aux consommateurs industriels ont baissé dans la plupart des pays de l'OCDE et dans les pays d'Amérique latine qui avaient intégralement ouvert leur secteur de l'électricité à

¹⁴ *Oil and Gas Journal* (2006). 6 mars 2006: 28.

¹⁵ CNUCED (2007). Ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie (TD/B/COM.2/CLP/60).

la concurrence. Les prix payés par les particuliers n'ont toutefois pas diminué de manière similaire, et ils ont par la suite augmenté parallèlement à la hausse des prix de l'énergie primaire. La libéralisation de la fourniture de gaz naturel dans les pays de l'OCDE a donné des résultats analogues (les infrastructures relatives au gaz naturel hors des pays d'Europe et d'Eurasie non membres de l'OCDE sont moins développées). En Afrique et en Asie, la plupart des secteurs de l'électricité continuent d'afficher des résultats financiers et opérationnels médiocres. Il semble ressortir de l'expérience du Royaume-Uni que la concurrence se développe mieux en présence d'une légère surcapacité, qui n'existe assurément pas dans la plupart des pays en développement.

20. Les marchés de gros déréglementés de l'électricité sont souvent sujets à des épisodes imprévisibles d'instabilité ou de hausse brutale et passagère des prix, peut-être en partie imputables à la capacité de certaines entreprises de manipuler les prix de gros sur des marchés concentrés. De fortes pressions sont exercées pour que soient corrigés les effets pervers de répartition de la libéralisation, et pour la plupart des pays en développement, la précarité énergétique reste à des niveaux inacceptables. Par contre, une réglementation excessivement rigoureuse des prix de détail de l'électricité et du gaz pourrait décourager l'entrée sur le marché de la fourniture au détail, tandis que la configuration donnée aux marchés de l'électricité et la dissociation des différents segments des chaînes d'approvisionnement en électricité et en gaz peuvent quelque peu freiner les investissements des entreprises de production et de transmission. La passivité des consommateurs face aux fluctuations des prix risque de ne pas empêcher les abus de position dominante. Il n'est pas facile pour les organismes de réglementation du secteur ou les autorités en charge de la concurrence de s'attaquer à ces problèmes. On observe donc une tendance à réintégrer dans les chaînes d'approvisionnement en énergie des éléments qui en avaient précédemment été dissociés.

21. C'est pourquoi les pays en développement doivent déterminer si et comment leurs secteurs de l'énergie pourraient être réorganisés et rendus plus concurrentiels. De même, une réglementation sectorielle adéquate devrait contribuer à optimiser la fixation des prix de l'énergie, les services, l'accès universel et les liens entre éléments monopolistiques et éléments concurrentiels des chaînes d'approvisionnement.

22. En somme, dans de nombreux pays en développement, la libéralisation des marchés de l'énergie et leur ouverture à la concurrence n'ont pas eu pour effet d'élargir l'accès à un prix abordable, d'accroître l'efficacité ou de renforcer les incitations à l'investissement. Il est donc indispensable de concevoir et d'appliquer de nouvelles politiques de concurrence et de réglementation sectorielle mieux adaptées pour améliorer les synergies et l'équilibre entre ces trois objectifs: a) stimuler la concurrence; b) encourager les investissements (locaux et étrangers) pour un accroissement de l'offre; et c) promouvoir l'efficacité, la protection du consommateur et l'accès universel.

II. COMMERCE ET CHANGEMENT STRUCTUREL

A. La structure du commerce dans le secteur de l'énergie et ses conséquences

23. L'énergie représente 13 % du commerce international, dont 11 % pour le pétrole. Le gaz naturel et le charbon représentent quant à eux 14 % et 4 %, respectivement, du commerce international dans le secteur de l'énergie. Le commerce des produits pétroliers devrait doubler et celui du gaz naturel tripler d'ici 2030. Les tableaux 4 et 5 présentent l'importance relative des

produits énergétiques dans les balances commerciales et leurs parts dans le commerce mondial de l'énergie¹⁶. Le groupe des pays en développement est exportateur net d'énergie, avec des différences sensibles d'un pays à l'autre, alors que les pays développés sont les principaux importateurs, les États-Unis représentant à eux seuls près d'un cinquième des importations. Certains pays d'Asie, notamment la Chine, la République de Corée et l'Inde, sont également de gros importateurs d'énergie.

24. La hausse des prix de l'énergie n'a pas le même impact sur tous les pays: les exportateurs nets bénéficient généralement d'une amélioration de leurs termes de l'échange et d'un surcroît de recettes. Ainsi, entre 2004 et 2006, l'évolution de leurs termes de l'échange s'est traduite par un accroissement moyen de 7,3 % de leurs revenus¹⁷. Toutefois, ces pays ont eu du mal à absorber ou à recycler ces revenus et à pallier leur perte de compétitivité dans d'autres secteurs due à l'appréciation du taux de change, ce qui a entravé la diversification en faveur de secteurs non liés à l'énergie. À l'inverse, les pays en développement importateurs nets, notamment les PMA, ont vu leurs positions de la balance des paiements se détériorer, ont dû accroître les subventions pour des raisons sociales aux produits pétroliers (dont un grand nombre ont dû être abandonnées), ont vu leurs recettes budgétaires diminuer et ont dû par conséquent réduire les dépenses consacrées au développement. La facture pétrolière des pays en développement (hors pays membres de l'OPEP) a dépassé 3,5 % du produit intérieur brut de ces pays en 2004-2005, soit à peu près deux fois plus que pour les principaux pays de l'OCDE¹⁸. En outre, la hausse des prix de l'énergie a alimenté l'inflation et a provoqué des pertes sensibles pour les ménages, en particulier les pauvres, par exemple du fait de la hausse du prix de l'essence et du gaz de pétrole liquéfié, pour les agriculteurs (en raison de l'augmentation du prix des engrais) et pour le secteur industriel. La chute des prix de l'énergie a quant à elle provoqué une très forte baisse des recettes d'exportation avec pour conséquence une diminution des recettes budgétaires des pays exportateurs nets, mais a allégé la facture pétrolière des importateurs nets d'énergie.

Tableau 4. Importance des produits énergétiques dans le commerce des marchandises, 2007 (en pourcentage)

Part dans le commerce des marchandises du pays ou du territoire			
Exportations		Importations	
Algérie	98,1	Sainte-Hélène	72,8
Congo	97,3	Pitcairn	72,2
Venezuela (République bolivarienne du)	96,4	Gibraltar	69,8
Koweït	95,8	Antilles néerlandaises	61,5

¹⁶ Les exportateurs d'énergie ne sont pas nécessairement producteurs; il peut s'agir de pays qui exercent des activités de raffinage ou de transbordement.

¹⁷ Voir CNUCED (2008), TD/428.

¹⁸ Ibid.

Part dans le commerce des marchandises du pays ou du territoire			
Exportations		Importations	
Nigéria	95,0	Îles Vierges britanniques	60,6
Oman	94,7	Bahreïn	56,2
Iraq	93,7	Guam	49,9
Tchad	93,3	Cameroun	40,1
Brunei Darussalam	93,0	Fidji	35,8
Arabie saoudite	92,0	Trinité-et-Tobago	35,0
Yémen	91,5	Montserrat	32,4
Jamahiriya arabe libyenne	89,2	Rép. populaire démocratique de Corée	32,1
Qatar	88,9	Côte d'Ivoire	31,9
Azerbaïdjan	84,6	Timor-Leste	31,8
Guinée équatoriale	84,6	Îles Mariannes septentrionales	30,2
Angola	83,5	Inde	29,9
Antilles néerlandaises	80,8	Seychelles	29,0
Gabon	80,8	Mauritanie	28,9
Bahreïn	78,1	Japon	28,8
Cameroun	76,7	Djibouti	28,4

Sources: Calculs du secrétariat de la CNUCED à partir des IFS: *Commodity Prices* du FMI. Indice: 2 000 = 100. Estimation à partir des données de la base Comtrade et de la CNUCED.

Notes: Les valeurs commerciales par produit pour 2007 sont calculées à partir des valeurs pour 2006 multipliées par l'évolution des prix de l'énergie en 2007. Les pondérations pour l'indice des prix de l'énergie dans les IFS du FMI sont les suivantes: charbon = 47,8 %, gaz naturel = 4,5 % et pétrole = 39,9 %. Les chiffres pour l'Algérie, l'Azerbaïdjan, le Nigéria, Oman et Trinité-et-Tobago sont basés sur les données de 2006.

Tableau 5. Principaux exportateurs et importateurs d'énergie, 2007 (en pourcentage)

Part dans le commerce mondial de l'énergie			
Exportations		Importations	
Fédération de Russie	11,0	États-Unis	19,5
Arabie saoudite	10,9	Japon	9,1
Norvège	4,8	Allemagne	6,3

Part dans le commerce mondial de l'énergie			
Exportations		Importations	
Canada	4,5	Chine	5,0
Émirats arabes unis	4,2	République de Corée	4,9
Venezuela (République bolivarienne du)	3,3	France	4,4
Koweït	3,1	Inde	3,5
Iran (République islamique d')	3,1	Pays-Bas	3,3
Pays-Bas	2,9	Royaume-Uni	3,1
Algérie	2,8	Italie	3,0
Royaume-Uni	2,5	Espagne	2,9
Nigéria	2,3	Belgique	2,7
Mexique	2,2	Singapour	2,5
Singapour	2,1	Province chinoise de Taïwan	2,1
États-Unis	2,0	Canada	1,8
Qatar	1,8	Thaïlande	1,4
Angola	1,7	Indonésie	1,1
Australie	1,7	Autriche	1,0
Belgique	1,6	Australie	1,0
Allemagne	1,6	Brésil	1,0

Sources: Calculs du secrétariat de la CNUCED sur la base des IFS: *Commodity Prices* du FMI. Indice: 2 000 = 100 pour l'énergie. Estimations à partir des données de la base Comtrade et de la CNUCED.

Notes: Les valeurs commerciales par produit pour 2007 sont calculées à partir des valeurs pour 2006 multipliées par la variation des prix de l'énergie en 2007. Pondérations des produits énergétiques dans l'indice des prix des IFS du Fonds monétaire international: charbon = 47,8 %, gaz naturel = 4,5 % et pétrole = 39,9 %. Les pourcentages pour l'Algérie et le Nigéria sont basés sur les données de 2006.

25. Afin de réduire les incertitudes de coût et de maximiser les revenus, au moins à court terme, aussi bien les pays exportateurs nets que les pays importateurs nets pourraient étudier la possibilité d'adopter un certain nombre de mesures. Ainsi, les pays exportateurs pourraient chercher à lutter contre le syndrome hollandais (appréciation du taux de change réel qui pénalise la compétitivité des exportations) et à réduire l'excédent de liquidité de l'économie. Ils pourraient également étudier la possibilité de verser sur un fonds une partie des recettes lorsque les prix sont élevés afin de compenser une baisse future des prix, et d'assurer ainsi un financement régulier. De tels fonds pourraient de plus être une source d'investissement pour les générations futures. Il pourrait être également possible de consacrer une partie des recettes au

financement d'infrastructures (aux niveaux national et régional) ainsi qu'au développement du capital humain, à des programmes sociaux de lutte contre la pauvreté et à la diversification de l'économie pour la création future de richesses. De telles mesures contribueraient à accroître le potentiel productif, la compétitivité et la viabilité de l'ensemble de l'économie. Des initiatives de coopération Sud-Sud, telles que le renforcement de la production et du commerce de biens agricoles et alimentaires, seraient également possibles.

26. L'un des moyens d'atténuer l'exposition aux variations de prix, aussi bien pour les importateurs que pour les exportateurs, consiste à utiliser avec prudence des outils de gestion des risques fondés sur le marché. Un pays (Maurice) a ainsi pu atténuer l'impact de la hausse des prix du pétrole en utilisant des produits financiers structurés et des dérivés tels que contrats à terme, swaps et options. Toutefois, l'utilisation de tels instruments peut être limitée par le manque d'expérience ou par des contraintes réglementaires.

27. En résumé, le commerce des produits énergétiques est important, il se développera à l'avenir et il a une influence sur la balance commerciale des pays exportateurs nets comme des pays importateurs nets. Les fluctuations des prix de l'énergie peuvent avoir de très importantes conséquences pour les économies nationales, la compétitivité commerciale et le bien-être des ménages. Les gouvernements pourraient donc étudier la possibilité d'adopter des mesures visant à limiter les incertitudes et les pertes et à maximiser les revenus, y compris en vue d'investissements à long terme pour les générations futures. Par ailleurs, les pays en développement pourraient conclure des accords visant à répondre à leurs besoins respectifs en matière d'énergie et de développement.

B. Énergie et changements climatiques

28. Les préoccupations de plus en plus grandes suscitées par l'impact des changements climatiques, combinées au niveau élevé des prix de l'énergie, incitent à accroître l'efficacité énergétique et à adopter des technologies plus propres. Cela suppose de nouveaux investissements, en particulier dans les secteurs qui, ensemble, représentent environ 85 % de la consommation industrielle d'énergie et constituent les principales sources d'émissions de gaz à effet de serre et autres pollutions¹⁹. De fait, l'industrie représente plus d'un tiers de l'utilisation d'énergie primaire et des émissions de dioxyde de carbone dues à la consommation d'énergie au niveau mondial. Dans de nombreux pays en développement, elle représente plus de la moitié de la consommation d'énergie. Ces secteurs se sont développés dans les pays en développement en raison des besoins liés à l'industrialisation et au développement des infrastructures, ainsi que des délocalisations effectuées par des pays développés.

29. Des mesures en faveur d'activités industrielles et d'infrastructures «propres» et efficaces sur le plan énergétique pourraient renforcer l'attractivité des pays en développement, permettre de réaliser des économies sur les dépenses d'énergie et la facture des importations, accroître la compétitivité internationale et l'adaptation aux marchés d'exportation, avoir des retombées positives en termes de santé et de protection de l'environnement et favoriser un développement à moindre intensité de carbone. L'efficacité énergétique de l'industrie pourrait être améliorée de

¹⁹ Métallurgie et sidérurgie; métaux non ferreux; produits chimiques et engrais; raffinage du pétrole; et minerais, y compris ciment, chaux, verre et céramique, et pâtes et papiers.

20 à 30 %, en particulier dans certains secteurs à forte intensité énergétique, en utilisant les meilleures technologies disponibles²⁰. L'Institut McKinsey a estimé que des investissements annuels de 170 milliards de dollars jusqu'en 2020 dans des mesures simples par les ménages et par l'industrie utilisant les technologies actuelles réduiraient de moitié la demande mondiale d'énergie²¹, et la plupart de ces investissements seraient rapidement amortis même à un prix d'environ 50 dollars la tonne de CO₂.

30. En ce qui concerne les infrastructures énergétiques, bien que le développement de l'énergie éolienne et de l'énergie solaire puisse s'accompagner de difficultés et de coûts pour ce qui est du stockage de grandes quantités d'électricité et de l'interconnexion avec les réseaux de transport électrique, les énergies renouvelables sont bien adaptées à un usage local et permettent de réduire les pertes liées au transport. Dans les zones rurales, elles pourraient contribuer de manière considérable à un plus large accès à des sources d'énergie sûres et d'un coût abordable, et donc au développement de la production agricole et industrielle, à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté. D'autres domaines prometteurs pour ce qui est des économies d'énergie et de la réduction des émissions de dioxyde de carbone sont l'agriculture (agriculture biologique), les transports urbains et le bâtiment et la construction. Les pays en développement pourraient adopter des politiques de l'énergie qui définiraient un cadre général pour de tels changements structurels allant dans le sens de la lutte contre les changements climatiques.

31. L'adoption de technologies offrant une bonne efficacité énergétique et de technologies basées sur les sources d'énergie renouvelables peut être encouragée par divers instruments économiques et réglementaires ainsi que par des mesures volontaires²². La Chine, dont l'objectif est de réduire son intensité énergétique de 20 % entre 2005 et 2010, a mis en place des mesures d'examen des investissements qui découragent les projets à forte intensité énergétique. L'Inde a prévu d'accroître son efficacité énergétique de 20 % d'ici 2016-2017 et a révisé les parties du Code de la construction concernant les grands bâtiments de façon à réduire la consommation d'énergie de 20 à 40 %. Le Brésil a adopté les normes en vigueur aux États-Unis pour les véhicules automobiles légers et les normes de l'Union européenne pour les motocycles et les poids lourds. Les principales cimenteries du Brésil, du Mexique et de Thaïlande participent à la Cement Sustainability Initiative du Conseil mondial des entreprises pour le développement durable, qui étudie comment accroître l'efficacité énergétique afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. L'adoption et l'application de mesures destinées à accroître l'efficacité énergétique et de technologies fondées sur les énergies renouvelables devraient ouvrir de nouvelles perspectives d'échanges commerciaux et technologiques. À cet égard, les pays en développement pourraient être particulièrement bien placés pour trouver des solutions

²⁰ AIE (2007), *Tracking Industrial Energy Efficiency and CO₂ Emissions*; et ONUDI (2008): *Policies for promoting industrial energy efficiency in developing countries and transition economies*.

²¹ *The McKinsey Quarterly* (2008). *How the world should invest in energy efficiency*, juillet.

²² Taxes sur les émissions, échange de droits d'émission, normes de performance, mesures de soutien budgétaire ou financier, programme d'étiquetage et évaluation par rapport aux meilleures pratiques internationales.

technologiques adaptées aux besoins d'autres pays en développement, ce qui devrait contribuer aux échanges Sud-Sud.

32. Les liens entre énergie et changements climatiques suscitent différentes préoccupations, dont, comme l'indique la Stern Review, le fait que si certains pays adoptent plus rapidement que d'autres des politiques visant à accroître l'efficacité énergétique et à réduire les émissions de gaz à effet de serre, les industries à forte intensité d'énergie et de carbone risquent de se délocaliser vers des pays où il n'existe pas encore de telles politiques, ce qui procurerait des avantages économiques à ces pays, mais viderait de leur sens les objectifs mondiaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, même s'il y a eu quelques délocalisations de ce type, les exportations de la plupart des industries à forte intensité énergétique des pays de l'OCDE soumis à des taxes carbone ont augmenté, en raison des subventions et des exonérations reçues en compensation²³. Une autre préoccupation concerne les mesures unilatérales aux frontières (telles que des taxes carbone ou l'obligation pour les importateurs d'acheter des crédits de carbone) qui pourraient frapper les importations à forte intensité d'énergie et de carbone en provenance de pays n'appliquant pas de politiques de limitation de la consommation de carbone.

33. En bref, l'adoption dans l'industrie comme dans le secteur des infrastructures de mesures visant à assurer une production propre et efficace sur le plan énergétique bénéficierait aux pays en développement et pourrait créer de nouvelles occasions d'échange et d'investissement au niveau mondial, y compris au niveau Sud-Sud. À cette fin, divers instruments économiques et réglementaires, ainsi que des mesures volontaires, peuvent être appliqués. Il importe toutefois de veiller à ce que ne soient pas adoptés des obstacles injustifiés au commerce.

C. Prix des combustibles, transports et modes de production

34. Le gazole est le principal combustible utilisé dans les transports. Par conséquent, la volatilité et la hausse des prix internationaux du pétrole peuvent avoir une incidence sur le coût des transports et les stratégies mondiales de transport et donc sur la structure du commerce et la localisation des centres de production. Les prix du pétrole de même que les coûts de transport pourraient baisser en raison de la crise financière mondiale et de la récession économique actuelles, mais cela ne devrait pas détourner l'attention des conséquences à long terme de la hausse des prix de l'or noir sur les transports et le commerce.

35. Les pays en développement – et en particulier les plus vulnérables, tels que les pays sans littoral, les pays en développement insulaires et les PMA – sont particulièrement pénalisés par des coûts de transport élevés, qui constituent souvent des obstacles au commerce international plus efficaces que les droits de douane. Par exemple, les coûts de transport *ad valorem* pour un pays sans littoral comme l'Ouganda ont représenté 24 % environ de la valeur des importations en 2004 (c'est-à-dire sept fois le coût de transport *ad valorem* au niveau mondial)²⁴. Des coûts de transport disproportionnés créent un cercle vicieux, à savoir réduction du volume du commerce,

²³ Banque mondiale (2007). International Trade and Climate Change: Economic, Legal, and Institutional Perspectives.

²⁴ CNUCED, *Étude sur les transports maritimes 2006*.

dont des investissements dans les infrastructures et les services d'appui au commerce, ce qui pousse à la hausse les coûts de transport et freine la croissance du commerce.

36. L'impact des coûts de l'énergie sur les transports peut être observé à partir de la situation du secteur des transports maritimes. Les transports maritimes constituent l'épine dorsale du commerce mondial et sont au cœur des stratégies mondiales de transport, puisque plus de 80 % du commerce mondial de marchandises, en volume²⁵, est transporté par mer. Étant donné qu'ils utilisent principalement du pétrole comme combustible, une hausse des prix se répercute immédiatement sur les coûts d'exploitation et conduit les armements à adopter diverses stratégies de réduction des coûts. Toutefois, les taux de fret et les prix des combustibles de soute n'évoluent pas toujours en parallèle ou dans les mêmes proportions. Il arrive fréquemment que les taux de fret augmentent beaucoup moins rapidement, leur niveau étant déterminé par de nombreux autres facteurs que le seul coût des combustibles.

37. Les conséquences à long terme de la hausse des prix du pétrole pour les transports et le commerce ne sont pas encore pleinement comprises. Néanmoins, une hausse durable aurait probablement des incidences sur les prix relatifs et la compétitivité à l'exportation. Une évolution des coûts relatifs aura quant à elle probablement un impact sur les avantages comparatifs et pourrait se traduire par de très importantes modifications des stratégies mondiales de transport ainsi que de la localisation des centres de production et par un réalignement de la structure des échanges commerciaux. L'ouverture en mai 2008 aux États-Unis de la première usine du fabricant suédois IKEA en est un exemple²⁶. Les biens manufacturés de faible valeur (par exemple, les vêtements et les textiles et les biens volumineux tels que l'acier pourraient être davantage touchés que les biens de plus forte valeur (tels que les circuits intégrés), dont la production nécessite d'importants capitaux ou investissements de départ. La spécialisation verticale pourrait également pâtir d'une hausse des coûts de transport se traduisant par une hausse des prix finale de livraison et du coût des intrants provenant de centres de production éloignés.

38. L'importance relative des coûts de transport par rapport à d'autres facteurs dans les décisions de délocalisation reste mal connue. On peut se poser la question de la pertinence des rapports faisant état d'une perte de compétitivité en raison d'une hausse des coûts de transport compte tenu du nombre de plus en plus important de nouvelles délocalisations observées dans des pays à faible coût tels que le Viet Nam et le Bangladesh dans le secteur des vêtements et des textiles et le secteur manufacturier. Au cours du premier semestre de 2008, la hausse des prix de l'énergie n'a pas entraîné une baisse de la demande de services logistiques²⁷, pas plus qu'elle ne s'est automatiquement traduite par une augmentation équivalente des coûts de transport. De plus, la distance n'est pas forcément un facteur décisif dans ce contexte – les économies d'échelle procurées par l'exploitation de navires plus gros et moins gourmands en énergie sur des routes

²⁵ CNUCED, *Étude sur les transports maritimes 2008*.

²⁶ Rohter L. (2008). Shipping costs start to crimp globalization. *International Herald Tribune*. 2 août.

²⁷ *Transport Intelligence* (2008). Soaring fuel prices have yet to dent demand for freight transport. TI Briefing. 28 mai.

commerciales plus longues contribuent aux économies de combustibles et à la réduction des émissions de CO₂²⁸. Toutefois, il est probable que la proximité physique avec les marchés finals pourrait devenir un avantage compétitif plus important.

39. D'autres facteurs influent sur les coûts de transport, à savoir:

- a) La possibilité de remplacer le pétrole par des sources d'énergie plus abordables;
- b) La part des coûts de transport dans les coûts globaux de production et de distribution;
- c) L'éventuelle rentabilité de rapprocher la production du marché, qui l'emporterait sur les hausses potentielles des coûts de production ainsi que sur les perturbations liées au rapatriement des installations de production et à l'établissement de nouveaux partenariats commerciaux; et surtout,
- d) Le type de biens échangés/transportés (par exemple, en vrac ou produits manufacturés), leur valeur, leur poids et leurs conditions de manutention.

40. En résumé, la hausse des prix du pétrole a des incidences sur a) les coûts de transport, b) le commerce et la compétitivité, en particulier pour les pays sans littoral, les pays en développement insulaires et les PMA, et c) les stratégies mondiales de transport, l'implantation des centres de production et la structure du commerce. Toutefois, l'ampleur et les conséquences à long terme de ces tendances dépendront du moment où cette hausse interviendra, de son ampleur et de sa durée, outre la récession économique actuelle.

III. COOPERATION INTERNATIONALE ET CONTRIBUTION DE LA CNUCED

41. La nécessité de disposer d'approvisionnements sûrs en énergie pour répondre à une demande croissante implique d'investir davantage dans la production et le commerce de l'énergie. Parallèlement, les changements climatiques, l'appauvrissement continu des réserves de combustibles fossiles et d'autres préoccupations environnementales font qu'il est essentiel d'accroître l'efficacité énergétique et l'utilisation d'autres sources d'énergie. La capacité de répondre à ces besoins le plus durablement possible pour un coût minimum et de limiter au maximum les perturbations de l'approvisionnement, les difficultés économiques pour les diverses parties prenantes (notamment les plus pauvres) ou les répercussions sur les perspectives de développement dépendra dans une très large mesure du niveau des prix de l'énergie et des investissements dans l'énergie, de leur caractère plus ou moins prévisible, ainsi que des conditions générales et réglementaires. Le niveau des prix et des investissements dépendra quant à lui de l'évolution de la demande et de l'offre d'énergie ainsi que de la sécurité et de considérations environnementales, du progrès technologique et des incitations en faveur des économies d'énergie, de l'efficacité énergétique et de l'exploitation des énergies renouvelables. Les mesures prises par les pays en développement dans ce domaine doivent être appuyées par tout un éventail de mesures internationales afin de transformer ces défis en réelles perspectives.

²⁸ CNUCED, *Transports maritimes et changements climatiques* (TD/B/C.1/MEM.1/2).

A. Mesures à prendre face aux fluctuations des prix

42. Une mesure essentielle pour atténuer la violence des fluctuations des prix du pétrole pourrait être d'accroître la transparence et la prévisibilité. Cela permettrait au marché de réagir plus rapidement et de faire davantage confiance aux signaux émis par les prix pour décider s'il convient d'allouer des ressources pour assurer l'approvisionnement et améliorer l'efficacité énergétique et, le cas échéant, dans quels secteurs, et décider d'entreprendre des recherches sur les énergies nouvelles et d'accroître la part de ces sources d'énergie. On pourrait donc se demander s'il serait souhaitable d'encourager – et comment – l'ensemble des parties prenantes à examiner la signification des données disponibles sur les réserves, la production, la consommation et les stocks publics et privés de pétrole, ainsi que les liens entre positions d'achat et positions de vente sur les marchés à terme. Si nécessaire, des efforts supplémentaires pourraient être faits pour recueillir et rassembler des données plus complètes et plus actuelles, qui pourraient être diffusées et expliquées aux pays en développement, notamment aux PMA, auxquels on pourrait également expliquer les mesures de gestion des risques.

43. Pour faire face aux problèmes de balance des paiements provoqués par la hausse des prix de l'énergie, les gouvernements peuvent faire appel, lorsque leur facture énergétique franchit un certain seuil, aux mécanismes de financement compensatoire à des conditions de faveur des institutions de Bretton Woods, de la Banque africaine de développement et de l'Union européenne. Toutefois, les financements ainsi disponibles sont souvent trop faibles pour répondre complètement aux besoins, sont décaissés tardivement ou sont assortis de conditions. Afin d'atténuer l'impact de la hausse des prix sur les producteurs et les consommateurs d'énergie, notamment dans les PMA, on pourrait renforcer ces mécanismes de financement compensatoire et mettre en place des filets de sécurité pour les ménages et les petits producteurs²⁹.

44. Les exportateurs de pétrole pourraient également fournir une aide. Le mécanisme Petrocaribe de la République bolivarienne du Venezuela, par exemple, s'adresse à la plupart des pays voisins des Caraïbes importateurs de pétrole et prévoit des livraisons de pétrole, des facilités de paiement sur longues périodes (plus de vingt-cinq ans à un taux d'intérêt de 1 %), la fourniture d'une aide logistique et technique et la mise en place d'un fonds de financement de programmes sociaux et économiques. En juin 2008, le Roi Abdullah bin Abdul Aziz Al Saud d'Arabie saoudite a demandé au Fonds saoudien pour le développement d'allouer 500 millions de dollars de prêts pour répondre aux besoins énergétiques de pays pauvres, et a prié la Banque mondiale d'organiser une réunion de donateurs et d'institutions de développement pour élaborer une initiative énergétique en faveur des pauvres. Il a également appelé le Fonds de l'OPEP à prendre des mesures pour atténuer l'impact de la hausse des prix de l'énergie sur les pauvres.

B. Financement et assistance technique

45. En 2005-2006, les décaissements consacrés à la production et à l'offre d'énergie n'ont représenté que 3,8 % de l'aide publique au développement (APD) des pays de l'OCDE en faveur

²⁹ Voir TD/428.

des pays en développement, et seulement 1,2 % pour l'Afrique et 1,3 % pour les PMA³⁰. Ce faible niveau d'APD pour les investissements d'infrastructure dans le secteur de l'énergie pénalise les plans énergétiques et les stratégies de développement des pays en développement³¹. Une hausse sensible de l'aide au secteur énergétique de ces pays, notamment des PMA, est nécessaire. L'importance des investissements et des coûts irrécouvrables liés à la construction de centrales électriques ou de réseaux de distribution d'électricité impliquant de longues périodes de financement, les donateurs pourraient également élargir leur financement à la totalité des coûts d'un projet.

46. La communauté internationale devrait promouvoir un environnement favorable à l'adoption et à l'utilisation de mécanismes de financement pour les nouvelles technologies et les nouvelles infrastructures dans le domaine de l'énergie. Il pourrait par exemple s'agir de fournir une assistance aux pays en développement, en particulier aux PMA, pour des projets d'élimination du carbone et d'investir dans des mesures d'adaptation aux changements climatiques ou le transfert de technologie à économies d'énergie, y compris en utilisant les revenus de la vente aux enchères de droits d'émission. L'Allemagne a fait savoir qu'elle consacrerait un tiers des revenus tirés du système européen d'échange de quotas d'émissions au transfert et à l'utilisation efficace de technologies moins émettrices de carbone dans les pays en développement. Le Fonds africain des biocarburants et des énergies renouvelables appuie le développement des biocombustibles et des énergies renouvelables en Afrique. En juin 2008, à Osaka, les ministres des finances du Groupe des huit (G-8) se sont déclarés favorables à la création de fonds multilatéraux d'investissement destinés à appuyer les efforts des pays en développement en matière de changements climatiques. Les résultats des négociations sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone après l'arrivée à échéance du Protocole de Kyoto seront importants à cet égard.

47. Le renforcement de l'assistance technique et la diffusion plus large d'informations sur les meilleures pratiques sont également importants. Ils pourraient aider les pays en développement à élaborer des politiques énergétiques et à mieux les intégrer dans leurs politiques économiques, environnementales et commerciales, à ajuster leurs stratégies en fonction des utilisations de l'énergie dans différents domaines, à sensibiliser la population, à adopter (transfert) des technologies appropriées et à créer un marché intérieur de services et de produits contribuant à une plus grande efficacité énergétique.

48. La question des conséquences pour un pays d'être retiré de la liste des pays les moins avancés pour avoir dépassé le seuil fixé concernant le revenu national brut du fait d'une brusque augmentation de ses recettes d'exportation de pétrole, comme cela est arrivé à la Guinée équatoriale, mérite une attention particulière.

³⁰ Calculs du secrétariat de la CNUCED sur la base du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

³¹ CNUCED, Rapport 2006 sur les pays les moins avancés.

C. Dialogue et partenariats

49. Des dialogues ou des partenariats entre consommateurs, d'une part, et entre consommateurs et producteurs, d'autre part, ont été mis en place ou suggérés. Ainsi, Maurice a proposé à l'Union africaine, le 11 juillet 2008, de créer une organisation de pays non producteurs de pétrole ainsi qu'un fonds pétrolier international pour l'Afrique et les PMA. L'Inde est favorable à un regroupement «d'acheteurs» de pétrole, qui négocierait les quantités et les prix avec des «vendeurs» comme l'OPEP. Le Forum international sur l'énergie, accueilli par l'Arabie saoudite, a rassemblé des ministres de l'énergie et des chefs d'entreprise de pays producteurs et de pays consommateurs, et a encouragé d'importantes initiatives, dont une Initiative commune sur les données pétrolières.

50. Le renforcement de la coopération régionale pourrait contribuer à accroître l'efficacité, la sécurité et la rentabilité du secteur de l'énergie au niveau régional par le biais de mécanismes de financement compensatoire, de méthodes de gestion des risques de prix, d'investissements d'infrastructure, du développement d'activités de raffinage et d'achats en gros, de la mise en commun d'installations de stockage et de distribution, ou encore de stratégies d'exploitation des énergies renouvelables. Plusieurs initiatives de ce type ont déjà été lancées, notamment en Afrique – Commission africaine de l'énergie, gazoduc de l'Afrique de l'Ouest, oléoduc Kenya-Ouganda. Des couloirs stratégiques et des partenariats entre pays producteurs et pays consommateurs sont en cours de constitution, notamment dans le secteur du gaz naturel; il s'agit: a) de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan; b) de l'oléoduc nord-européen entre la Fédération de Russie et l'Allemagne; et c) du projet Nabucco de transport de pétrole et de gaz via l'Asie centrale et la Fédération de Russie. Des politiques énergétiques pourraient également être élaborées dans le cadre des groupements régionaux d'intégration.

51. De nouveaux modèles de partenariat et de coopération entre pays en développement pourraient émerger de la coopération actuelle. On peut citer comme exemple le mécanisme Petrocaribe de la République bolivarienne du Venezuela. De nouvelles possibilités de coopération pourraient ainsi apparaître entre:

a) Pays exportateurs de pétrole où existent des sociétés pétrolières nationales bien établies (tels que les pays membres de l'OPEP), et pays exportateurs où il n'existe pas de telles sociétés ou bien dont les sociétés pétrolières sont de taille modeste (tels que les PMA);

b) Pays exportateurs de pétrole et pays en développement à croissance dynamique qui représentent d'importants marchés de l'énergie, qui ont besoin d'approvisionnements sûrs et qui possèdent des compétences financières et techniques dans les activités en amont et en aval du secteur pétrolier;

c) Sociétés pétrolières nationales (qui collaborent déjà, par exemple à la mise au point de technologies propres).

D. Le système commercial multilatéral

52. Les règles de l'OMC ont des incidences sur le commerce dans le secteur de l'énergie³². Compte tenu de son importance stratégique, l'énergie toutefois est considérée comme un cas à part. Tout d'abord, le Traité sur la Charte de l'énergie précise que, pour l'essentiel, le commerce relatif à l'énergie nucléaire relève non pas des règles de l'OMC, mais d'autres accords (annexe G). Ensuite, lors de la négociation de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (puis de l'Organisation mondiale du commerce), plusieurs grands pays exportateurs d'énergie n'étaient pas encore parties à l'Accord ou membres de l'OMC et, aujourd'hui même, certains (par exemple l'Azerbaïdjan, la Fédération de Russie, l'Iraq, la République islamique d'Iran et le Soudan) ne sont toujours pas membres de l'OMC. Enfin, les cycles précédents de négociation n'ont pas permis d'aboutir à des accords sur certaines questions essentielles concernant le commerce de l'énergie (par exemple, pratiques des doubles prix et subventions associées, dumping en retour, restrictions et taxes à l'exportation, questions liées au remplacement des produits tirés des ressources naturelles par des produits de substitution).

53. La classification du commerce de l'énergie dans la terminologie de l'OMC est par ailleurs ambiguë (l'électricité est-elle un bien ou un service?), ce qui s'accompagne d'un manque de clarté quant à l'application des règles correspondantes. En outre, en ce qui concerne les services liés à l'énergie, il n'y a pas encore véritablement eu d'engagements de libéralisation. La très grande majorité du secteur n'est pas concernée par les engagements pris dans le cadre de l'Accord général sur le commerce de services (AGCS), et quelques pays seulement ont pris de rares engagements concernant divers services liés à l'énergie³³.

54. Une demande et une concurrence croissantes font qu'un renforcement des règles multilatérales applicables au secteur suscite un intérêt grandissant. L'énergie est une question de premier plan à l'OMC pour: a) les groupes de travail créés en vue de l'accession des pays possédant d'importantes ressources énergétiques; b) le Comité du commerce et de l'environnement, qui s'intéresse à des questions liées à la libéralisation des biens environnementaux; c) la Session extraordinaire du Conseil du commerce des services, qui examine la question de la libéralisation des services liés à l'énergie; et d) le Comité des engagements spécifiques, dont les membres examinent les questions de classification. Le Directeur général de l'OMC a noté que la conclusion du Cycle de négociations de Doha – dont les négociations sur les services énergétiques et les biens et services environnementaux – aurait un impact sur le secteur de l'énergie et, potentiellement, sur l'efficacité énergétique, la facilitation du commerce et l'agriculture (biocombustibles), ainsi que sur les propositions formulées concernant les taxes et les subventions à l'exportation de produits énergétiques³⁴. En 2006, le Commissaire au commerce de l'Union européenne a suggéré de lancer un nouveau cycle de négociations commerciales à l'OMC qui porterait sur le secteur de l'énergie.

³² Pauwelyn J (2001). Trade in Energy: WTO Rules Applying under the Energy Charter Treaty. Secrétariat du Traité sur la Charte de l'énergie, Bruxelles, décembre.

³³ www.wto.org.

³⁴ Déclaration de M. Pascal Lamy devant le vingtième Congrès mondial de l'énergie, 15 novembre 2007.

55. L'énergie présente de nombreuses caractéristiques spécifiques, qui ont des incidences sur la nature de son commerce et les questions de politique qui y sont liées. Aussi tout renforcement des règles commerciales multilatérales devrait-il en tenir compte tout en cherchant à: a) élargir l'accès à l'énergie, en particulier pour les pays en développement; b) renforcer la compétitivité des pays en développement dans le domaine de la production et des services énergétiques; et c) développer les échanges internationaux de technologies liées à l'énergie. Des règles commerciales multilatérales (ou régionales) plus affirmées devraient également faciliter l'accès des pays en développement à des biens, des technologies et des services environnementaux à moins forte intensité de carbone, et leur ouvrir de nouvelles possibilités d'exportation. Parmi les questions en rapport avec le commerce de l'énergie qui pourraient apparaître, on peut citer: a) les droits d'exportation différenciés, qui débouchent sur des questions liées au traitement NPF; b) la nature des taxes sur l'énergie pouvant faire l'objet d'ajustements fiscaux à la frontière; c) les subventions, ce qui pose le problème de concevoir un régime de subventions tel que le soutien financier accordé ne soit pas considéré comme «pouvant donner lieu à une action»; d) les pratiques de double prix; e) les règles et normes techniques; f) les prescriptions en matière d'apports locaux dans le secteur de la pétrochimie; g) les questions liées au transit des produits énergétiques; et h) la distinction entre commerce de biens énergétiques et commerce de services énergétiques.

56. Au niveau régional, les accords de libre-échange ne contiennent que rarement des dispositions s'appliquant spécifiquement au secteur de l'énergie, et quand de telles dispositions existent elles s'accompagnent généralement de réserves, par exemple concernant les investissements. L'Accord de libre-échange nord-américain comporte ainsi un chapitre consacré à l'énergie (mesures relatives à l'énergie et aux produits de base de la pétrochimie englobant des mesures liées aux investissements et au commerce transfrontières des services associés à ces produits).

E. Questions appelant une attention urgente et une contribution de la CNUCED

57. Les organismes des Nations Unies collaborent dans le cadre du mécanisme interinstitutions ONU-Énergie pour accroître durablement l'accès à l'énergie en vue de la réalisation des objectifs internationaux de développement, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement. En tant que membre d'ONU-Énergie, la CNUCED contribue à promouvoir l'énergie pour le développement par le biais du commerce international et de mesures liées au commerce. Elle pourrait renforcer sa contribution en observant et en évaluant les tendances de l'économie de l'énergie, en identifiant les nouvelles problématiques et en proposant des mesures à prendre aux niveaux national, régional et multinational pour renforcer le commerce et le développement de l'énergie.

58. La CNUCED organise chaque année une conférence sur le commerce et le financement du pétrole et du gaz en Afrique qui rassemble des responsables du secteur privé et du secteur public, facilite ainsi un dialogue multipartite et contribue à renforcer le consensus sur la façon de développer ce secteur. En s'appuyant sur cette expérience, elle pourrait devenir un lieu de dialogue et de partage d'expériences sur l'énergie, le commerce et le développement afin d'évaluer et d'identifier les meilleures pratiques et d'encourager un consensus sur des politiques et des mesures concrètes pour accroître l'offre d'énergie, la rendre davantage prévisible et assurer une plus grande diversification des sources d'énergie, ainsi que la viabilité d'approvisionnements en énergie à un coût abordable, et étudier les liens entre commerce,

technologie, investissements, produits de base, changements climatiques, transports et changements structurels. Elle pourrait examiner des mesures commerciales et des normes d'efficacité liées à l'énergie et appuyer les débats sur la façon de traiter ces questions. Elle pourrait également étudier les conséquences pour l'énergie des mesures prises en matière de commerce national et régional ainsi que des règles de l'OMC et des négociations à l'OMC.

59. La CNUCED pourrait continuer d'aider les pays en développement, en particulier les PMA, à élaborer des politiques énergétiques adaptées à leur situation particulière et prenant en compte les divers aspects des liens existant entre énergie et développement.

60. Concernant les transports, il convient de continuer à:

a) Compiler et analyser des données sur la consommation de combustible et les émissions de gaz à effet de serre par mode de transport afin de faciliter la prise de décisions sur les différentes options possibles;

b) Évaluer les conséquences d'une hausse durable des prix du pétrole sur les coûts de transport maritime et sur le commerce, ainsi que sur la compétitivité des différents modes de transport et du commerce international;

c) Étudier dans quelle mesure le secteur des transports peut réduire sa dépendance à l'égard du pétrole et les coûts externes liés aux émissions de gaz à effet de serre et aux changements climatiques;

d) Identifier des mécanismes permettant d'intégrer véritablement les questions de sécurité énergétique et de changements climatiques aux politiques en matière de transport et de logistique, d'utilisation des terres, de planification et d'urbanisme, ainsi qu'aux investissements d'infrastructure et au développement des infrastructures;

e) Suivre l'évolution de la situation internationale;

f) Renforcer la collaboration internationale sur ces questions.

61. Dans le domaine des produits de base, la CNUCED pourrait continuer à: a) encourager l'échange d'expériences, le dialogue et la recherche d'un consensus entre gouvernements sur des stratégies et des scénarios de l'offre et de la demande, ainsi que sur des mesures directives et les pratiques commerciales dans ce domaine; b) fournir une assistance technique pour une exploitation la plus profitable possible du pétrole et du gaz; et c) appuyer la constitution de partenariats Sud-Sud dans le domaine de l'énergie en s'inspirant de la Conférence sur le commerce et le financement du pétrole et du gaz en Afrique.

62. La CNUCED pourrait diffuser plus largement ses divers manuels de formation à l'utilisation des outils modernes de gestion et de financement des risques liés aux produits de base, ainsi qu'à la mise en place de systèmes de contrôle efficaces pour prévenir les abus et les pertes. Elle pourrait conseiller les gouvernements en matière de gestion des risques budgétaires face aux fortes fluctuations des prix du pétrole.

63. Dans le domaine de la politique de concurrence et de la réglementation sectorielle, la CNUCED pourrait continuer d'être un lieu de discussion sur les incidences sur le développement de l'ouverture des marchés de l'énergie à la concurrence, d'évaluer les caractéristiques des marchés de l'énergie où cette ouverture peut faire problème et d'analyser les questions d'offre et de coût, concernant notamment les consommateurs pauvres.

64. Pour ce qui est des règles de l'OMC, la CNUCED continuera d'aider les pays en développement à participer aux négociations à l'OMC sur le commerce de l'énergie et sur les biens et services environnementaux. Elle pourrait fournir une assistance accrue sur les questions énergétiques aux pays candidats à l'accession à l'OMC.

65. La CNUCED pourrait également continuer d'aider les gouvernements à utiliser plus largement les nouvelles technologies, y compris s'agissant des énergies renouvelables: a) en les sensibilisant davantage au progrès scientifique et technologique; b) en identifiant et diffusant des informations sur les meilleures technologies et sur les meilleures pratiques pour le développement, l'évaluation, le transfert, l'adaptation et la diffusion des technologies énergétiques et en encourageant l'efficacité énergétique dans l'industrie et l'agriculture; et c) en promouvant l'adoption de politiques et d'instruments industriels et commerciaux appropriés.
