

CHAPITRE 1

L'IMPACT DE LA CRISE ÉCONOMIQUE SUR L'AIDE POUR LE COMMERCE

RÉSUMÉ

Pour les pays en développement, la crise économique mondiale est un choc exogène qui les touche de différentes manières et par différents canaux. Le commerce mondial subit aujourd'hui la plus forte contraction enregistrée depuis des générations. L'investissement étranger direct (IED) et les autres flux privés sont également en recul, et l'on s'attend à ce que les envois de fonds des travailleurs diminuent fortement. Les pays en développement ne sont donc pas en position de force pour affronter les conséquences de la crise économique actuelle.

Le soutien des donateurs contre les effets de la crise est essentiel pour limiter autant que possible les effets négatifs qu'elle pourrait avoir sur les perspectives à long terme des pays en développement. Cela suppose l'octroi de financements concessionnels soutenus et croissants, y compris au titre de l'aide pour le commerce, afin de raviver les perspectives de croissance économique. La vitesse et l'ampleur de cette réponse auront une importance cruciale car elles détermineront les effets de la crise sur le bien-être des populations et sur les résultats économiques. C'est pourquoi le volume et la qualité de l'aide sont aujourd'hui plus importants que jamais pour l'investissement, la croissance et le bien-être.

L'achèvement du Programme de Doha pour le développement (PDD), qui est l'un des plans de relance concertés les plus appropriés, serait très utile pour relancer la croissance économique dans le monde. La conclusion ambitieuse et équilibrée du Cycle de Doha serait aussi le meilleur moyen de préserver les intérêts commerciaux de chacun et de protéger le système commercial multilatéral contre la menace d'une poussée de protectionnisme.

L'aide pour le commerce est aujourd'hui plus nécessaire que jamais pour apporter à l'économie le stimulant supplémentaire dont elle a tant besoin et éviter ainsi les pires conséquences de la récession, tout en remédiant aux vulnérabilités sous-jacentes afin d'instaurer un climat propice à la croissance – en aidant les producteurs des pays partenaires à participer activement et à soutenir la concurrence sur les marchés locaux, régionaux et internationaux. L'aide pour le commerce permettra aux pays partenaires de relever les grands défis de la croissance et de la réduction de la pauvreté, de surmonter les contraintes à long terme et de rendre leur économie plus résistante en diversifiant les sources de croissance.

INTRODUCTION

Peu après le premier examen global de l'aide pour le commerce en novembre 2007, l'économie mondiale est entrée dans la récession la plus profonde et la plus synchronisée qu'elle ait connue depuis des générations, provoquée par une crise financière mondiale et aggravée par l'effondrement des échanges internationaux. Selon les prévisions de l'OCDE, la croissance du PIB réel mondial diminuera, cette année, de 2,75 pour cent, pour la première fois depuis 60 ans.¹

L'OMC prévoit quant à elle que la contraction du commerce mondial atteindra 9 pour cent en 2009, sous l'effet conjugué de l'effondrement de la demande mondiale et de la pénurie de crédits commerciaux.²

Nul ne peut dire avec précision quelle sera la gravité de cette récession ni combien de temps elle durera, mais il ne fait aucun doute qu'elle aura des conséquences négatives à long terme pour les pays en développement. Ceux-ci verront en effet leurs résultats se détériorer de manière brutale et sensible, ce qui compromettra gravement la réalisation de leurs objectifs économiques et sociaux, en particulier en matière de lutte contre la pauvreté. Selon la Banque mondiale, un quart seulement des pays en développement les plus vulnérables disposent de ressources suffisantes pour empêcher l'aggravation de la pauvreté. Dans ce contexte très sombre, l'APD devrait jouer un rôle contracyclique pour rééquilibrer les flux financiers vers les pays en développement, après leur brusque inversion. Il est important non seulement d'augmenter le volume de l'aide mais aussi d'en assurer l'efficacité, et le Programme d'action d'Accra donne des indications sur la marche à suivre pour y parvenir.

Ce chapitre, qui traite de l'impact de la crise économique sur l'aide pour le commerce, repose sur le rapport de mars 2009 à l'Organe d'examen des politiques commerciales de l'OMC³ et sur le rapport de mai 2009 au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.⁴ La prochaine section examine les effets de la crise économique sur les pays en développement et la section suivante, les caractéristiques des programmes de soutien budgétaire et financier adoptés aux niveaux national et mondial. L'évolution des politiques liées au commerce et du financement du commerce est examinée ensuite. Suit une analyse des perspectives de l'APD et de la nécessité de fournir efficacement des ressources accrues. L'avant-dernière section explique pourquoi l'aide pour le commerce est encore plus importante dans les circonstances actuelles. La dernière section présente les conclusions.

IMPACT SUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Depuis la fin de 2008, les pays en développement commencent à ressentir pleinement les effets de la crise financière et de la crise économique. Au début, les banques et les autres établissements financiers de la plupart de ces pays semblaient être protégés grâce à leur faible exposition aux instruments financiers qui sont à l'origine de la crise. Mais depuis, il est devenu évident que leurs marchés de capitaux nationaux et leur accès aux marchés de capitaux internationaux étaient directement et profondément affectés. Les investisseurs des pays développés se sont désengagés des marchés émergents et des autres pays en développement en partie parce que leurs établissements financiers ont entrepris de réduire leur effet de levier. La crise s'est traduite par la diminution des apports nets de capitaux privés, y compris les IED, aux pays en développement, au second semestre de 2008.⁵ En outre, le commerce a subi une forte contraction.

- ▶ Selon les estimations, *les apports mondiaux d'IED* ont diminué de plus de 20 pour cent en 2008, marquant la fin d'un cycle de croissance de quatre ans. En outre, d'après les projections récentes du Fonds monétaire international (FMI), l'IED diminuera encore de près de 20 pour cent en 2009 par rapport à son niveau de 2008 (FMI, 2009a). Les estimations préliminaires de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) indiquent que les entrées d'IED dans les pays en développement et les économies en transition ont augmenté de 4 pour cent en 2008, soit nettement moins qu'en 2007. Qui plus est, ces estimations font apparaître une chute brutale au quatrième trimestre de 2008 et les perspectives pour 2009 risquent d'être beaucoup plus sombres.⁶
- ▶ La plupart des pays ont enregistré une forte contraction de leur *commerce* (moyenne des exportations et des importations) en valeur (en dollars courants) à la fin de 2008 et au début de 2009, bien que l'importance de ce recul ait peut-être été amplifiée par la baisse des prix des produits de base et par l'appréciation du dollar par rapport à certaines monnaies à mesure que la crise financière s'intensifiait. L'OMC s'attend à ce que le volume des exportations mondiales de marchandises diminue de 9 pour cent en 2009 – ce qui serait la plus forte baisse en plus de 60 ans. Elle s'attend aussi à ce que la contraction du commerce des pays développés soit particulièrement marquée avec une diminution des exportations de 10 pour cent. Dans les pays en développement, dont la croissance dépend beaucoup plus du commerce, la contraction des exportations sera de l'ordre de 2 à 3 pour cent.

La situation sera particulièrement difficile pour les pays en développement qui dépendent fortement des envois de fonds des travailleurs et du tourisme, qui devraient également diminuer.

- ▶ Après des années de croissance rapide, *les envois de fonds* des travailleurs dans les pays en développement ont atteint, d'après les estimations, 422 milliards de dollars EU en 2008, mais avec une décélération au second semestre. Selon les projections de la Banque mondiale, les envois de fonds à destination des pays en développement diminueront de 1 à 6 pour cent en 2009.⁷ L'effet négatif de ce recul est particulièrement problématique pour les pays où les envois de fonds sont importants par rapport au PIB, notamment pour de nombreuses petites économies, comme Moldavie (38 pour cent), Tonga (35 pour cent), le Lesotho (29 pour cent), le Honduras (25 pour cent), le Guyana (23,5 pour cent) et Jamaïque (19,4 pour cent).
- ▶ L'Organisation mondiale du tourisme (OMT) fait état d'un fort ralentissement de la croissance du tourisme international à travers le monde en 2008.⁸ Après avoir augmenté de 5 pour cent au premier semestre de 2008, la croissance des arrivées de touristes internationaux est devenue négative (-1 pour cent) au second semestre, avec une croissance annuelle estimée à 2 pour cent, contre 7 pour cent en 2007. On s'attend à une stagnation ou à un léger recul du tourisme international tout au long de 2009.

Enfin, de nombreux pays en développement, où les produits de base représentent une grande partie des recettes d'exportation, des recettes publiques et du PIB, voient leurs recettes d'exportation diminuer.

- ▶ Les prix des *produits de base* ont été très volatils en 2008, enregistrant, dans la plupart des cas, une forte hausse au premier semestre suivie d'une chute brutale à mesure que la crise financière et économique s'installait. Au second semestre de 2008, les prix des produits de base hors énergie ont diminué de 38 pour cent, avec une baisse très marquée pour les produits alimentaires, les matières premières agricoles et les métaux et minerais. Les prix du pétrole ont reculé de 69 pour cent entre juillet et décembre 2008. Selon le FMI, les prix des produits de base ne devraient pas remonter à court terme.⁹

Par ailleurs, il y a eu des sorties d'épargne intérieure, car les investisseurs des pays en développement ont transféré leurs avoirs vers les marchés financiers des pays développés, moins risqués et bénéficiant depuis peu de garanties publiques. Dans ce contexte, ces pays auront plus de mal à lever des capitaux car ils seront en concurrence avec les pays de l'OCDE qui cherchent à financer leurs programmes de relance financière et budgétaire.

La seule évolution positive observée en 2008 est celle des niveaux de l'aide, l'APD nette totale accordée par les membres du CAD de l'OCDE ayant augmenté de 10,2 pour cent en termes réels, pour atteindre 119,8 milliards de dollars EU. Il s'agit là du chiffre le plus élevé (en dollars) jamais enregistré, et l'on peut s'attendre à ce que l'aide augmente encore. Une nouvelle étude sur les plans de dépenses indicatifs des donateurs indique une augmentation de 11 pour cent de l'aide programmée entre 2008 et 2010, avec notamment, une augmentation des décaissements de certains organismes multilatéraux.

Malgré l'augmentation de l'aide, la Banque mondiale estime que les pays en développement sont confrontés à un déficit de financement de l'ordre de 270 à 700 milliards de dollars EU en 2009, alors que leurs besoins de financement extérieur sont appelés à augmenter du fait de la baisse de leurs recettes d'exportation.¹⁰ Comme bon nombre de ces pays doivent aussi financer la dette extérieure privée qu'ils ont accumulée, cette situation devrait entraîner une nette détérioration de la situation de leurs paiements extérieurs au second semestre de 2009. Les pays en développement à faible revenu sont particulièrement vulnérables car la situation de leur balance des paiements est déjà fragilisée par l'envolée des prix mondiaux des combustibles et des denrées alimentaires de 2007 et du début de 2008.¹¹

RÉPONSES À LA CRISE

Diverses initiatives ont été prises – allant des programmes nationaux de relance budgétaire et financière aux actions mondiales concertées – afin d'enrayer la chute de la demande globale mondiale et la contraction du commerce international de biens et de services. Dans le cadre de ces efforts, les décideurs ont reconnu qu'il est important d'agir pour rétablir les marchés du crédit, notamment pour les négociants des pays en développement qui éprouvent des difficultés particulières pour obtenir des crédits commerciaux à des taux abordables. L'ouverture du commerce est un complément important de ces efforts. Les restrictions au commerce, qui agissent comme un impôt sur les revenus et la production, vont à l'encontre de l'objectif principal des programmes, visant à stimuler la demande globale réelle.

Relance budgétaire au niveau national

La plupart des membres du G-20 et plusieurs autres pays ont annoncé de vastes programmes de relance budgétaire destinés à stimuler la demande intérieure. Le FMI a recommandé, au niveau mondial, un objectif de relance budgétaire de 2 pour cent du PIB global par an pour 2009-2010, mais, selon lui, les pays du G-20 n'ont pas encore atteint cet objectif en 2009 et la relance budgétaire discrétionnaire risque de reculer fortement en 2010. Plusieurs pays ont cependant mis en œuvre des programmes supplémentaires de soutien financier en faveur de certains secteurs ou de certaines branches d'activité.

Certains programmes de relance énoncent des conditions spécifiques pour réduire la fuite vers les importations et concentrer les effets de relance sur les entreprises locales et la création d'emplois dans le pays. Ces conditions agissent de la même manière que les restrictions traditionnelles à l'importation et produisent les mêmes effets : hausse des prix et réduction du choix de biens et de services achetés dans le cadre du programme de relance (donc, moins bon rapport coût-résultat), à quoi s'ajoutent l'allocation moins efficiente des ressources et, à terme, une perte de compétitivité de l'économie nationale. En somme, le fait de restreindre les importations en assortissant les programmes de relance de certaines conditions revient à taxer les producteurs et les revenus, ce qui réduit l'impact net de chaque programme sur la demande globale intérieure et mondiale.

Soutien financier au niveau national

Les pays qui sont au centre de la crise financière ont procédé à des injections de fonds publics sans précédent dans leurs secteurs bancaires et financiers. Leur priorité était de prévenir le risque systémique que la faillite de grands établissements financiers faisait planer sur leur économie et de permettre aux banques de jouer de nouveau leur rôle, qui est de transformer l'épargne en investissement et d'orienter les capitaux et les crédits vers les secteurs où ils seront utilisés de la manière la plus productive. Dans certains pays, les aides publiques – financement direct, prêts spéciaux et garanties – ont également augmenté pour soutenir les industries manufacturières, notamment la sidérurgie et l'industrie automobile.

Dans les secteurs intégrés au niveau mondial, comme l'industrie automobile, il est devenu plus difficile et plus coûteux d'essayer de s'attaquer aux problèmes nationaux de surcapacité ou d'inefficacité en recourant à des restrictions au commerce ou à des subventions. Certains pays choisissent au lieu de cela de fournir une aide en dirigeant les incitations fiscales ou les subventions vers les consommateurs plutôt que vers les producteurs.

C'est le cas, par exemple, de plusieurs États membres de l'Union européenne (UE), qui ont adopté des programmes prévoyant l'octroi de primes en espèces ou de prêts sans intérêt aux consommateurs qui achètent un véhicule neuf en 2009 (« prime à la casse »). Tant que ce type d'aide est accordé sans empêcher les consommateurs de choisir entre une voiture nationale et une voiture étrangère, les mesures en question peuvent accroître à la fois la production intérieure et les importations d'automobiles. Cela illustre l'observation générale selon laquelle il y a souvent plus d'une politique économique possible pour atteindre un objectif donné. En examinant les différentes options, les gouvernements peuvent prendre en compte, et souvent réduire, l'effet défavorable sur le commerce tout en atteignant leur objectif premier.

Actions au niveau mondial

Le Sommet du G-20 de Londres a considérablement renforcé le rôle des institutions financières internationales (IFI) dans les efforts déployés au niveau mondial pour lutter contre la récession économique. Son communiqué précise que jusqu'à 750 milliards de dollars EU supplémentaires seront mis à la disposition du FMI, en plus d'une allocation exceptionnelle de droits de tirages spéciaux (DTS) d'un montant de 250 milliards de dollars EU. En outre, les dirigeants du G-20 sont convenus de faire en sorte qu'une enveloppe d'au moins 250 milliards de dollars EU soit disponible pour le financement du commerce au cours des deux prochaines années, par l'intermédiaire de leurs organismes de crédit à l'exportation et d'investissement et par le biais des IFI. Les dirigeants du G-20 ont aussi réaffirmé à Londres leur engagement de ne pas ériger de nouveaux obstacles à l'investissement ou au commerce des biens et des services et de ne pas imposer de nouvelles restrictions au commerce ni mettre en œuvre des mesures incompatibles avec les règles de l'OMC pour stimuler les exportations.

En réponse à la crise, la Banque mondiale a créé la Facilité de financement de la lutte contre la vulnérabilité pour accélérer les dépenses en faveur des plus vulnérables. Cette facilité regroupe les initiatives suivantes, qui sont financées principalement au moyen des ressources internes existantes : i) le Programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire mondiale, doté de 1,2 milliard de dollars EU, ii) la Facilité de réponse rapide à la crise financière de l'Association internationale de développement (IDA), qui permettra des décaissements rapides à hauteur de 2 milliards de dollars EU, iii) le Fonds social de réaction rapide, destiné à protéger les populations pauvres et vulnérables des

pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, et iv) la Facilité d'appui à l'infrastructure en situation de crise, destinée à stabiliser les infrastructures existantes, assurer la bonne exécution des projets prioritaires, soutenir les partenariats public-privé et aider à mettre en place de nouvelles infrastructures. Cette plate forme permet le financement direct de projets d'infrastructure par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) ou l'IDA, à hauteur de 15 milliards de dollars EU par an.

Le FMI propose un soutien renforcé en faveur des pays admissibles à la FRPC¹² grâce au doublement de ses ressources concessionnelles et à une facilité modifiée de protection contre les chocs exogènes pour fournir une assistance à la fois aux pays admissibles à la FRPC et à ceux qui n'ont pas de programme avec le FMI. Cette facilité accorde des prêts concessionnels et comporte un guichet de *décaissement rapide* – qui permet à un pays d'avoir accès à 25 pour cent de sa quote-part pour chaque choc exogène – et un guichet *d'accès élevé*, qui permet d'obtenir jusqu'à 75 pour cent de la quote-part, sous réserve d'un examen périodique.

Après le Sommet du G-20, la CE a adopté un ensemble de projets d'un montant de 314 millions d'euros pour soutenir l'agriculture et améliorer la sécurité alimentaire dans 23 pays en développement à travers le monde, dans le cadre de la « facilité alimentaire » de 1 milliard d'euros mise en place à la fin de l'année dernière face aux problèmes de sécurité alimentaire croissants des pays en développement. La CE a aussi fait une avance de 3 milliards d'euros, soit 72 pour cent du budget prévu pour les pays du groupe Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP), afin de maintenir les dépenses sociales. Enfin, le mécanisme FLEX destiné aux pays ACP affectés par une détérioration des termes de l'échange sera opérationnel avant la fin de 2009 et doté d'une enveloppe financière globale d'au moins 500 millions d'euros (qui s'ajoutera aux fonds destinés à la « facilité alimentaire »).

Certains éléments de ces initiatives – en particulier ceux qui concernent l'aide à l'ajustement et le maintien de l'investissement dans les projets d'infrastructure – ont un rapport avec le programme plus général d'aide pour le commerce. Toutefois, les efforts faits au plan international pour remédier au manque de financement du commerce lié à la crise dans les pays en développement sont plus étroitement liés aux objectifs de l'Initiative Aide pour le commerce.

FINANCEMENT DU COMMERCE

Le tarissement de la liquidité mondiale, conjugué à la réévaluation générale des risques par les banques commerciales, a entraîné, au second semestre de 2008, une augmentation du coût des instruments de financement du commerce tels que les lettres de crédit, et a créé, dans certains cas, de graves déséquilibres entre la demande et l'offre.¹³ Selon les spécialistes du financement du commerce qui se sont réunis à l'OMC en mars 2009, la demande non satisfaite de crédits commerciaux oscillerait entre 100 et 300 milliards de dollars EU en glissement annuel. Dans certains pays, il y a eu aussi une pénurie de devises. La situation continue de se détériorer, principalement pour les échanges Nord-Sud et Sud-Sud.

En coopération avec d'autres organisations multilatérales et régionales, l'OMC a mobilisé divers acteurs pour qu'ils prennent en charge une partie du risque supporté par le secteur privé et pour encourager le cofinancement entre les fournisseurs de crédits commerciaux. Une double approche a été adoptée pour : i) trouver des solutions collectives à court terme, notamment en mobilisant les organismes de crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et les institutions financières internationales qui, par l'intermédiaire de leurs succursales privées, opèrent principalement aux conditions du marché, et ii) élaborer des mesures techniques permettant une meilleure interaction entre les acteurs privés et publics à court et à moyen terme, tout cela visant à supprimer les obstacles au partage des risques et au cofinancement par diverses institutions.

Les organismes bénéficiant d'un soutien public ont réagi positivement, et les efforts ont été axés sur trois domaines :

- ▶ Toutes les banques régionales de développement et la Société financière internationale (SFI) ont en gros doublé les plafonds de leurs programmes de facilitation du financement du commerce, le portant de 4 à 8 milliards de dollars EU environ – ce qui leur permettra d'accorder un financement du commerce à hauteur d'environ 30 milliards de dollars EU, pour les petits pays et les petites transactions (250 000 dollars EU en moyenne). La Banque africaine de développement (BAfD) a lancé un programme analogue de facilitation du financement du commerce pour l'Afrique (voir le chapitre 5)

- ▶ Les organismes de crédit à l'exportation sont également intervenus, avec des programmes de garanties renforcées, de prêts à court terme en fonds de roulement et de garanties de crédit destinés aux petites et moyennes entreprises. Quelques-unes ont aussi ouvert des guichets de liquidités. Pour certains pays, l'engagement en faveur des entreprises locales est considérable. Dans d'autres cas, la coopération s'intensifie pour soutenir le commerce régional, en particulier les opérations de la chaîne logistique.
- ▶ Les banques centrales des pays qui ont d'importantes réserves de change – où le secteur privé est confronté, pour une raison ou une autre, à une pénurie de liquidités en dollars – ont fourni des dollars aux banques locales et aux importateurs. Cependant, ces mécanismes ne sont pas à la portée des pays en développement dont les réserves de change sont plus modestes, à moins qu'ils puissent mettre en place, avec leurs principaux partenaires commerciaux, un mécanisme de swap de devises contre de la monnaie locale.

Le marché du financement du commerce devrait continuer à connaître des difficultés en 2009. C'est pourquoi le Groupe de la Banque mondiale a lancé une initiative mondiale pour soutenir le commerce sur les marchés en développement et remédier à la pénurie de financement du commerce. Il s'agit du *pool de liquidités pour le commerce mondial*, qui sera opérationnel au mois de mai, et dont les engagements initiaux s'élèveront à 5 milliards de dollars EU provenant de sources publiques. Le pool devrait pouvoir fournir jusqu'à 50 milliards de dollars EU de liquidités pour le commerce au cours des trois prochaines années. Il a reçu de la SFI des engagements s'élevant à 1 milliard de dollars EU. Le Royaume-Uni entend verser une contribution de 300 millions de livres sterling; le Canada a annoncé 200 millions de dollars EU d'engagements et les Pays-Bas 50 millions de dollars EU. Le gouvernement japonais a annoncé récemment une initiative pour le financement du commerce, dotée de 1,5 milliard de dollars EU, et mise en œuvre par la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC).

Au niveau institutionnel, les parties à l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public ont ajusté les disciplines prévues par l'Arrangement pour soutenir le commerce et l'investissement de deux façons: i) en permettant à un plus grand nombre de pays émergents de bénéficier de crédits à plus long terme, et ii) en permettant aux pouvoirs publics de participer plus largement aux consortiums privés pour faciliter le financement de projets d'infrastructure qui pourraient sans cela être ajournés ou annulés.

ÉVOLUTION DES POLITIQUES LIÉES AU COMMERCE

Les pressions protectionnistes se sont fortement accentuées depuis septembre 2008. La crise économique a aussi attiré l'attention sur les dispositions législatives qui, dans le domaine du commerce des produits agricoles, augmentent de façon automatique ou semi automatique le soutien aux agriculteurs dès que les prix chutent dans le secteur. Les dispositifs de ce genre ont des effets programmés à l'avance qui amplifient la contraction actuelle des échanges. C'est le cas, par exemple, des versements anticycliques ou des primes de complément de prêt aux États-Unis. C'est aussi le cas des subventions à l'exportation et des achats d'intervention rétablis récemment par la CE pour les produits laitiers.

Libéralisation et facilitation des échanges

En outre, certains gouvernements ont pris, au cours des six derniers mois, des mesures destinées à libéraliser et à faciliter les échanges, consistant à réduire ou à supprimer les droits d'importation et les taxes à l'exportation ou à élargir les facilités de financement du commerce. Le but de ces mesures varie, mais chacune est un exemple de politique commerciale susceptible d'inverser la contraction du commerce mondial et de stimuler la demande globale en abaissant les prix à la consommation et les coûts de production. Le lancement d'autres initiatives de ce genre, en particulier si elles sont menées de concert par les grandes nations commerçantes, aurait un impact à l'échelle mondiale.

En cette période de crise, la conclusion réussie du PDD rétablirait la confiance et renforcerait la stabilité et la prévisibilité du système commercial mondial. Le Cycle de Doha est sans doute le plan de relance mondial le plus facile à mettre sur pied – le plus « accessible » – pour la communauté internationale, et il compléterait les plans de relance nationaux adoptés par de nombreux pays. Alors que de nombreux programmes de dépenses nationaux alimentent surtout la demande intérieure, le Cycle de Doha alimenterait la demande extérieure pour les biens et les services d'un pays, grâce à la réduction concertée des obstacles au commerce, ce qui renforcerait la confiance des entreprises et des consommateurs dans les pays développés comme dans les pays en développement.¹⁴

Distorsion des échanges

Le Secrétariat de l'OMC a recueilli des données sur les nouvelles restrictions à l'importation et à l'exportation sur les subventions liées au commerce et sur les mesures correctives commerciales adoptées depuis septembre 2008. Bon nombre de ces mesures n'ont été imposées que récemment ou sont encore en cours de mise en œuvre, de sorte que leurs effets sur le commerce n'apparaissent pas encore clairement. En règle générale, les mesures transparentes et non discriminatoires, qui garantissent l'équité en matière de procédure, sont probablement moins coûteuses pour le commerce. Les règles de l'OMC permettent de limiter l'effet de restriction que ces mesures peuvent avoir sur les flux commerciaux. La crise actuelle montre cependant que ces règles et les listes d'engagements des Membres de l'OMC concernant l'accès aux marchés laissent une grande latitude pour prendre des mesures ayant des effets de restriction ou de distorsion des échanges, et cela sera le cas au moins jusqu'à l'achèvement du Cycle de Doha.

Certains gouvernements ont réagi à la crise en imposant de nouvelles mesures ayant des effets de restriction et de distorsion des échanges. Jusqu'à présent, on n'observe pas de tendance générale en ce sens, mais on voit apparaître une pratique consistant à renforcer les régimes de licences d'importation, les droits et les surtaxes à l'importation et les mesures correctives afin de soutenir les industries qui ont connu des difficultés dès le début de la crise. On signale aussi de plus en plus l'application de diverses mesures non tarifaires affectant le commerce, comme les normes et les règlements techniques (y compris les mesures sanitaires et phytosanitaires [SPS]). Il semblerait cependant que, pour le moment, cela soit dû moins à une augmentation du nombre de mesures nouvelles qu'à des changements dans la manière dont les mesures existantes sont appliquées et administrées.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

En 2008, l'APD nette totale accordée par les membres du CAD de l'OCDE a augmenté de 10,2 pour cent en termes réels, pour s'établir à 119,8 milliards de dollars EU. C'est le chiffre en dollars le plus élevé jamais enregistré. Les projets et programmes de développement bilatéraux progressent depuis quelques années, mais le fait qu'ils ont fortement augmenté en 2008 en valeur réelle (12,5 pour cent) par rapport à 2007 indique que les donateurs sont en train de renforcer considérablement leurs principaux programmes d'aide.¹⁵

En 2005, les donateurs se sont engagés à augmenter leur aide au Sommet du G-8 de Gleneagles et au Sommet du Millénaire +5 des Nations Unies. Ces promesses, conjuguées à d'autres engagements, signifiaient que l'aide devait passer de 80 milliards de dollars EU en 2004 à 130 milliards de dollars EU en 2010 (en prix constants de 2004). Bien que quelques pays aient légèrement revu leurs objectifs à la baisse depuis 2005, ces engagements demeurent pour l'essentiel valables, et ceux qui ont été pris en matière d'aide pour le commerce sont honorés de la même manière (voir le chapitre 3). Toutefois, le ralentissement de la croissance en 2008 et la poursuite de la contraction économique en 2009 réduiront la valeur en dollars des engagements exprimée en pourcentage du revenu national.

Globalement, les engagements actuels signifient que l'APD atteindra 121 milliards de dollars EU en 2010 (exprimée en dollars de 2004), soit une augmentation de 20 milliards de dollars EU par rapport à 2008, et l'on peut s'attendre à de nouvelles augmentations de l'aide. Une enquête récente sur les plans de dépenses des donateurs, fait apparaître une augmentation de 11 pour cent de l'aide programmée entre 2008 et 2010 liée notamment, aux décaissements plus importants de certains organismes multilatéraux. Mais il y a lieu de penser que les donateurs devront ajouter encore 10 à 15 milliards de dollars EU à leurs plans de dépenses actuels s'ils veulent tenir leurs engagements pour 2010.

Les données sur l'APD en 2008 et les plans de dépenses prévus semblent indiquer que, s'ils persévèrent dans leur effort, la plupart des donateurs peuvent encore atteindre les objectifs fixés pour 2010. On s'attend à ce que les pays qui ont déjà atteint l'objectif d'APD fixé par l'ONU – 0,7 pour cent du revenu national brut (RNB) – continuent à le faire. Il est probable, toutefois, que certains pays n'y parviendront pas. Par exemple, l'APD fournie par l'Autriche, l'Italie ou la Grèce était nettement inférieure en 2008 à la moitié du ratio APD/RNB retenu comme objectif pour 2010.

En 2007, l'aide pour le commerce a augmenté de plus de 10 pour cent en termes réels, comme en 2006, et les nouveaux engagements des donateurs bilatéraux et multilatéraux s'élevaient à 25,4 milliards de dollars EU, auxquels s'ajoutaient 27,3 milliards de dollars EU de prêts non concessionnels destinés au financement du commerce. D'après les plans de dépenses indicatifs des donateurs, l'augmentation de l'aide pour le commerce se poursuivra à moyen terme. Un effort spécial lié à la crise peut garantir la réalisation de ces plans, ce qui est encore plus important maintenant car la crise économique réduit les perspectives de croissance des pays en développement et leur capacité de progresser dans la réalisation des OMD.

Aide contracyclique

Alors que l'on ne sait pas encore quels seront les effets et la durée de la crise économique, il est important que l'aide joue un rôle contracyclique et permette de contrebalancer le renversement brutal des flux globaux à destination des pays en développement. L'APD a joué un rôle positif en ce sens lors des précédentes crises financières. Après la crise de la dette mexicaine en 1982, les prêts aux conditions du marché ont fortement diminué pendant une dizaine d'années, mais l'APD a légèrement progressé durant la même période et a grandement contribué au maintien des flux de capitaux vers l'Amérique latine. Toutefois, la récession économique mondiale au début des années 1990 a entraîné d'importants déficits budgétaires dans les pays donateurs, ce qui s'est traduit par une forte réduction de l'APD, qui est tombée de 0,33 pour cent du RNB en 1992 à 0,22 pour cent en 1997.

Dans la conjoncture actuelle, la réduction de l'aide alourdirait dangereusement le fardeau qui pèse sur les pays en développement, déjà confrontés à la contraction de leurs sources de revenu et à la montée de la pauvreté, et pourrait remettre en cause certains progrès accomplis par ces pays dans la réalisation des OMD. À la fin de 2008, les membres du CAD ont annoncé qu'ils honoreront les engagements pris à l'invitation du Secrétaire général de l'OCDE et du Président du CAD et, plus récemment, la Banque mondiale et le FMI ont lancé de nouveaux appels en faveur d'une augmentation des ressources allouées à l'aide. Mais pour faire en sorte que l'aide ait un effet contracyclique, il faudra une forte volonté politique et une étroite coordination aux niveaux mondial et national.

L'amélioration de la qualité de l'aide est tout aussi importante que l'augmentation de son volume. Le Programme d'action d'Accra, adopté en septembre 2008, contient des engagements visant à rendre l'aide plus efficace et offre un cadre unique pour assurer une réponse mondiale coordonnée à la crise. Il énonce trois grands objectifs : i) renforcer l'appropriation au niveau national, ii) établir des partenariats plus efficaces et plus inclusifs, et iii) obtenir des résultats en termes de développement et en assumer la responsabilité. Ces objectifs valent aussi, à l'évidence, pour la fourniture de l'aide pour le commerce. Il est certes nécessaire d'aller de l'avant dans ces domaines, mais trois actions s'imposent en priorité : i) la suppression des obstacles au décaissement rapide de l'aide, ii) l'augmentation de la prévisibilité de l'aide, et iii) la réduction de sa fragmentation excessive.

Suppression des obstacles au décaissement rapide de l'aide

Il est essentiel de veiller à ce que les engagements pris au niveau national soient suivis d'un décaissement rapide afin de remédier à l'insuffisance de dépenses publiques dans les pays en développement. À cette fin, le Programme d'Accra souligne qu'il est important d'accroître la proportion de l'aide fournie dans le cadre d'approches fondées sur des programmes. Il engage donc les donateurs à recourir davantage à ce type d'approche, qui a aussi le mérite de réduire la fragmentation de l'aide en utilisant les systèmes nationaux pour la planification, la budgétisation et la mise en œuvre. La Banque mondiale estime que près des trois quarts des pays en développement auraient la capacité institutionnelle d'absorber au moins une légère augmentation des aides budgétaires.

Augmentation de la prévisibilité de l'aide

Dans le contexte de la crise, il est encore plus important et plus difficile d'assurer la prévisibilité de l'aide à court et à moyen terme; cela est plus important parce que les pays en développement partenaires doivent pouvoir planifier et appliquer les mesures indispensables pour protéger les plus vulnérables et relancer la croissance; et cela est plus difficile parce que les donateurs sont dans une situation budgétaire très difficile. Pour gérer cette tension, il faudra faire preuve de vision et de volonté, et disposer d'informations transparentes. Les membres du CAD devraient non seulement donner des renseignements sur leurs engagements immédiats, mais aussi réexaminer leurs plans de dépenses à moyen terme et les communiquer régulièrement et en temps utile à leurs partenaires.

Réduction de la fragmentation excessive de l'aide

La réduction de la fragmentation coûteuse de l'aide est encore plus importante lorsque l'on s'attend à une augmentation des flux d'APD, du moins à court terme, pour répondre aux besoins pressants, et lorsque des pressions s'exercent, au sein des différents organismes, pour accélérer les décaissements. Les membres du CAD devraient réaffirmer, par leurs actes et leurs déclarations, leur volonté de suivre l'exemple des pays partenaires en réduisant la fragmentation de l'aide et d'adopter les meilleures pratiques de division du travail.

POURQUOI L'AIDE POUR LE COMMERCE EST PLUS IMPORTANTE

Comme le montre ce rapport, les progrès de l'aide pour le commerce se sont inscrits dans un environnement économique mondial très différent, dans lequel les effets bénéfiques du commerce, et son importance dans le cadre d'une stratégie de développement globale et cohérente, semblaient assurés. Cet environnement a changé du tout au tout. Il ressort du présent chapitre que le commerce mondial de marchandises va probablement reculer d'environ 9 pour cent en volume en 2009, les exportations des pays développés diminuant d'environ 10 pour cent en moyenne et celles des pays en développement de 2 à 3 pour cent. Le resserrement du crédit a limité le financement disponible pour le commerce et l'investissement dans l'infrastructure. De plus, la baisse des prix des produits de base a rendu le commerce moins rentable dans certains pays en développement, et donc moins intéressant pour le secteur privé. La crise a aggravé la pauvreté, et le nombre de personnes souffrant de sous-alimentation chronique dépasse désormais le milliard. Face aux besoins accrus générés par la récession économique mondiale et face à l'amenuisement des ressources disponibles, comment renforcer la raison d'être de l'aide pour le commerce ?

L'objectif initial de l'aide pour le commerce – aider les pays en développement à mieux s'intégrer dans le marché mondial – est toujours important. La résolution des problèmes qui se posent « à l'intérieur des frontières » et des problèmes d'infrastructure est un objectif à long terme qui est essentiel pour la réduction de la pauvreté. De plus, l'aide pour le commerce peut avoir un effet de stimulation immédiat, qui permettrait d'éviter les pires conséquences de la récession tout en jetant les bases d'un environnement économique plus favorable et en aidant les producteurs des pays partenaires à participer effectivement aux marchés locaux, régionaux et internationaux. En Asie, où l'on trouve les principaux exemples récents de croissance tirée par les exportations, l'accent est mis désormais sur le développement de la demande intérieure grâce à des dispositifs de protection sociale, sur l'infrastructure et sur le régionalisme.¹⁶ Ce type de réorientation ouvre des possibilités pour l'Initiative Aide pour le commerce, et renforcera la contribution potentielle du commerce aux objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté des pays à faible revenu.

L'aide pour le commerce s'inscrit dans une perspective à long terme

Alors que la crise crée des problèmes à court terme pour les pays partenaires, l'aide pour le commerce s'inscrit dans le long terme. La crise a mis en évidence les vulnérabilités sous-jacentes des pays en développement auxquelles l'aide pour le commerce vise à remédier. En réduisant les contraintes du côté de l'offre, en augmentant la compétitivité et en diversifiant les capacités de production tout en abaissant les coûts commerciaux, l'aide pour le commerce peut aider les pays à faible revenu à surmonter les obstacles qui limitent leur capacité de croissance. Cela revêt une importance particulière dans la conjoncture économique actuelle, car il est indispensable de créer un environnement propice à la croissance. Ces ajustements économiques structurels prennent du temps, mais il faut continuer à progresser. Sinon, les pays les plus pauvres risquent de le rester longtemps après la fin de la crise.

L'aide pour le commerce fait partie du programme plus vaste en faveur du développement

L'aide pour le commerce est indispensable pour atteindre d'autres objectifs importants. Les mesures prises pour accroître la productivité agricole et la production alimentaire, par exemple, resteront sans effet tant que les producteurs ne seront pas connectés aux marchés locaux et régionaux. Ce manque de liens avec les marchés porte préjudice aux producteurs en les rendant moins compétitifs. En outre, l'insuffisance des infrastructures de stockage et de distribution réduit les rendements déjà faibles dans les pays partenaires, qui enregistrent des pertes de production de 30 à 40 pour cent faute de moyens d'entreposage. Il est urgent de répondre à ces besoins et à d'autres besoins en matière d'aide pour le commerce. En fait, l'aide pour le commerce permet de huiler les rouages de l'économie des pays partenaires, et cette initiative est une composante essentielle des efforts déployés pour relever les défis de la croissance et de la réduction de la pauvreté, au-delà de la sphère du commerce.

L'objectif reste le même, mais les priorités peuvent changer

Jusqu'à présent, l'initiative a été axée avant tout sur l'accroissement des effets bénéfiques du commerce international. Mais elle se prête tout à fait à une approche plus ascendante, visant à remédier aux contraintes, encourager la diversification et faire en sorte que le cadre économique et réglementaire soit réformé de manière à accroître la compétitivité. En permettant aux producteurs et aux entreprises de se connecter aux marchés locaux et de construire peu à peu des synergies, les producteurs pourraient se spécialiser davantage, développer des avantages compétitifs et accroître leur compétitivité par les prix, de sorte qu'ils seraient mieux à même de pénétrer les marchés internationaux.

Problèmes qui se posent « à l'intérieur des frontières »

Les principaux obstacles au commerce dans les pays en développement et les PMA sont, par nature, d'ordre réglementaire et infrastructurel. La probabilité que ces pays tirent profit du commerce international dépend en grande partie de leurs institutions, de l'environnement économique et du cadre réglementaire (chapitre 6). En outre, pour stimuler le commerce dans les pays à faible revenu, la facilitation des échanges peut être au moins aussi importante que la poursuite de la réduction des droits de douane. Le maintien et l'amélioration de l'accès des pays en développement aux marchés constituent donc un aspect essentiel du programme de développement. L'amélioration de l'infrastructure, du financement, de la réglementation et de la logistique liés au commerce, tels que les services douaniers et le respect des normes, est indispensable pour abaisser les coûts commerciaux associés aux problèmes qui se posent « à l'intérieur des frontières ».¹⁷

Commerce Sud-Sud et commerce régional

Selon toute vraisemblance, l'essor du commerce Sud-Sud se poursuivra. La croissance des marchés émergents s'est accompagnée d'une augmentation de leur demande de produits alimentaires, d'énergie et de produits de base en provenance d'autres pays partenaires. Au cours des six derniers mois, le recul des marchés émergents a été moins prononcé que celui des marchés des pays développés. Le moment semble donc opportun pour relancer les efforts de développement et de diversification des échanges Sud-Sud, qui profiteront, à long terme, à la plupart des pays en développement, mettant fin à leur dépendance excessive à l'égard des marchés des pays riches tout en créant de multiples sources de croissance.

L'aide pour le commerce en tant que stimulant

Dans le contexte de la crise économique, il semble important de donner la priorité à l'infrastructure, aux problèmes qui se posent « à l'intérieur des frontières » et au commerce régional et local car cela peut être le moyen le plus efficace de relancer la croissance et de faire reculer la pauvreté. Les projets d'infrastructure peuvent stimuler l'économie des pays partenaires car ils peuvent donner une impulsion immédiate à l'activité, créer des possibilités d'emploi local, renforcer la position des fournisseurs et des producteurs locaux et avoir un effet positif sur toute l'économie grâce à leur effet multiplicateur. La Banque mondiale estime que c'est l'augmentation des investissements dans l'infrastructure et du soutien aux PME et au microcrédit – lesquels requièrent une aide pour le commerce – qui aurait l'effet multiplicateur le plus élevé en termes de réponses des pays en développement.

CONCLUSIONS

Depuis le début de la récession, au quatrième trimestre de 2008, il n'y a guère eu de raisons d'être optimiste quant aux perspectives du commerce pour 2009. Malgré l'ampleur de la contraction attendue des échanges mondiaux, il y a encore d'autres risques de détérioration importants. La crise pourrait se prolonger si l'évolution défavorable des marchés financiers se poursuivait ou si l'on assistait à une montée du protectionnisme. La reprise pourrait aussi être plus lente que prévu – en particulier dans les pays en développement – si la consommation des ménages ne revenait pas rapidement à une croissance plus normale.

Bien que les niveaux d'APD et les apports d'aide pour le commerce n'aient pas été affectés jusqu'à présent, des efforts spéciaux s'imposent face à la crise, notamment pour assurer la prévisibilité de l'aide à moyen terme, éviter sa fragmentation et s'attaquer aux obstacles qui empêchent son décaissement rapide. Pour être pleinement efficaces, ces efforts devront s'accompagner de mesures visant à renforcer l'appropriation nationale et les mécanismes de responsabilité mutuelle. C'est encore plus important maintenant que la crise économique compromet les perspectives de croissance des pays en développement et entrave leur progression vers les OMD.

Le commerce a été un puissant moteur de la croissance et, en fonction du rythme et des modalités de la croissance, il a fortement contribué à la réduction de la pauvreté. Il reste impératif de maintenir et d'améliorer l'accès des pays en développement aux marchés internationaux, et il est tout aussi important d'aider les pays à faible revenu à tirer profit de ces opportunités, grâce à l'aide pour le commerce.

L'aide pour le commerce est plus nécessaire que jamais. À court terme, elle offrira une stimulation bien nécessaire en contribuant à l'accroissement de l'investissement dans l'infrastructure, du soutien aux PME et du microcrédit. Ces mesures ont un effet multiplicateur considérable et permettront d'éviter les pires conséquences de la récession économique mondiale. À plus long terme, l'aide pour le commerce aidera à surmonter les principaux obstacles à la croissance en remédiant aux contraintes qui pèsent sur l'offre et en améliorant le cadre réglementaire et l'environnement économique. Enfin, en s'attaquant aux vulnérabilités sous-jacentes des pays partenaires, elle aidera ceux-ci à relever les défis plus vastes de la croissance et de la réduction de la pauvreté, à surmonter les contraintes à long terme et à rendre leur économie plus résistante en diversifiant les sources de croissance. ■

NOTES

1. Perspectives économiques intermédiaires de l'OCDE, mars 2009.
2. OMC : PRESS/554, 23 mars 2009.
3. OMC, Job(09)30.
4. DCD/CAD(2009)12/Rev.1.
5. L'Institut de la finance internationale estime que les apports nets de capitaux aux économies émergentes n'ont été que de 467 milliards de dollars EU en 2008, soit la moitié de leur niveau de 2007. On s'attend à ce qu'ils diminuent encore en 2009, tombant à 165 milliards de dollars EU en 2009, soit moins du cinquième de leur niveau de 2007. (Institut de la finance internationale, Capital Flows to Emerging Market Economies, 27 janvier 2009.)
6. CNUCED, Note d'information sur l'investissement, n° 1, 2009.
7. Banque mondiale, « Migration and Development Brief n° 8 », 11 novembre 2008. La Banque interaméricaine de développement (BID) indique que les envois de fonds à destination de l'Amérique latine et des Caraïbes devraient diminuer en 2009; les données de janvier 2009 montrent que leur baisse est de l'ordre de 11 à 13 pour cent (Service d'information du SELA, 16 mars 2009 et BBC Mundo.com, 17 mars 2009).
8. Baromètre OMT du tourisme mondial, vol. 7, n° 1, janvier 2009. Les chiffres indiquent seulement les arrivées de touristes internationaux (à l'exclusion donc du tourisme intérieur), pour lesquelles on dispose de données globales.
9. FMI, « The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries », mars 2009.
10. Banque mondiale, « Swimming against the Tide: How Developing Countries are Coping with the Global Crisis », rapport préparé pour la réunion des Ministres des finances et gouverneurs de banque centrale du G-20, 13 et 14 mars 2009, et Banque mondiale, communiqué de presse n° 2009/245/EXC.
11. FMI, The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries, mars 2009..
12. La Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) est l'instrument de prêt à faible taux d'intérêt du FMI destiné aux pays à faible revenu. Au mois d'août 2008, 78 pays à faible revenu pouvaient bénéficier d'une assistance au titre de la FRPC. Les prêts sont assortis d'un taux d'intérêt concessionnel de 0,5 pour cent.
13. D'après les résultats d'une enquête du FMI, les marges au-dessus du taux interbancaire offert à Londres (LIBOR) ont augmenté de 25 à 300 points de base par an, et même de 600 points de base dans certains cas (<http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4318>).
14. Pascal Lamy, Directeur général de l'OMC, « Réconcilier l'Amérique avec un système commercial ouvert », Washington, D.C., 24 avril 2009.
15. http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34447_42458595_1_1_1_1,00.html.
16. Cette approche ascendante vise à créer une économie régionale plus solide et plus résistante, avec des sources de croissance multiples, ce qui contribuera aussi à rendre l'économie mondiale plus solide, plus dynamique et plus résistante (allocution du Président Kuroda à l'ouverture de la 42ème Réunion annuelle du Conseil des gouverneurs de la Banque asiatique de développement, 4 mai 2009).
17. Rapport de suivi mondial 2009 : Une situation d'urgence dans le domaine du développement (2009), Banque mondiale, Washington, D.C.