



COMMISSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE POUR L'ASIE ET LE PACIFIQUE

Comité du commerce et de l'investissement

Première session
4-6 novembre 2009
Bangkok

**L'ÉLABORATION DE POLITIQUES COHÉRENTES ET COMPATIBLES
EN MATIÈRE DE COMMERCE ET D'INVESTISSEMENT**

(Point 5 de l'ordre du jour provisoire)

Note du secrétariat

RÉSUMÉ

Avec la chute des exportations et la montée du chômage, le modèle de croissance axé sur les exportations a été soumis à rude épreuve en Asie et dans le Pacifique, preuve des fragilités de la région et de son exposition aux chocs externes. S'il y a certainement lieu de stimuler la demande intérieure à moyen comme à long terme, le premier souci des autorités est de faire à nouveau du commerce le moteur de la croissance. Dans le présent document, le secrétariat passe brièvement en revue les liens entre le commerce et le développement et appelle à un examen du rôle joué par les pouvoirs publics pour mettre le commerce au service du développement inclusif et durable. En particulier, compte tenu des multiples liens entre le commerce et le développement, il est impérieux: a) d'intégrer le commerce aux politiques d'ensemble; b) de parvenir à des politiques cohérentes et compatibles en matière de commerce et de développement; c) d'assurer une coordination et une consultation avec et entre toutes les institutions et parties prenantes participant à l'élaboration et à l'application des politiques de commerce.

Le Comité souhaitera peut-être délibérer sur les questions exposées dans le présent document et notamment sur le rôle à donner au secrétariat pour y répondre.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction.....	2
I. LES LIENS ENTRE LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT	2
II. L'EXAMEN DU RÔLE DES POUVOIRS PUBLICS EN MATIÈRE DE COMMERCE ET DE DÉVELOPPEMENT.....	4
III. L'ÉLABORATION ET L'APPLICATION DE POLITIQUES DU COMMERCE INCLUSIF ET DURABLE.....	5
IV. LA PROMOTION DE LA COHÉRENCE, DE LA COMPATIBILITÉ ET DE LA COORDINATION.....	6
V. QUESTIONS À EXAMINER.....	7

Introduction

1. Le présent document s'inspire du chapitre premier du rapport intitulé *Asia-Pacific Trade and Investment Report 2009*, qui traite des politiques du commerce au service du développement inclusif et durable¹. À cause de la crise financière aux États-Unis et en Europe, les pays de la région Asie-Pacifique ont été durement frappés par la chute de la demande sur leurs marchés d'exportation traditionnels. Les fortes baisses des exportations et la poussée du chômage qui en ont résulté ont eu des répercussions négatives sur les échanges commerciaux. Dans le présent document, le secrétariat avance l'idée que si le commerce reste un facteur de développement important bien qu'insuffisant, il faut cependant réorienter le choix des politiques du commerce pour renforcer la contribution des échanges commerciaux au développement durable et à la réduction de la pauvreté, c'est-à-dire soutenir le commerce au service du développement inclusif et durable. Le secrétariat examine à ce propos le rôle des pouvoirs publics dans la promotion du commerce au service du développement et la nécessité d'intégrer le commerce dans les politiques et les objectifs de développement pour garantir la cohérence et la compatibilité des politiques. Une présentation et une analyse plus détaillées de ces questions figurent dans le rapport précité.

I. LES LIENS ENTRE LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

2. La région Asie-Pacifique a largement bénéficié du commerce international. L'évolution de beaucoup d'économies asiatiques au cours des quelques dernières décennies met en évidence un lien étroit entre les exportations (et le commerce en général) et la croissance économique (tableau 1). L'essor de cette croissance après le passage, par plusieurs pays, d'une phase de remplacement des importations à une phase de promotion des exportations témoigne de cette évolution.

¹ CESAP, *Asia-Pacific Trade and Investment Report 2009* (publication des Nations Unies, n° de vente E.09.II.F.19). Des exemplaires imprimés de ce rapport seront distribués lors de la session du Comité. Le rapport sera disponible en ligne à l'adresse suivante: <http://www.unescap.org/tid/aptir.asp> à partir du 10 octobre 2009. En raison de contraintes d'espace, la politique des investissements n'est pas traitée de manière exhaustive dans ce rapport, même si le traitement de questions relatives à la cohérence et à la compatibilité peut concerner pareillement les politiques du commerce et des investissements. Une prochaine livraison du rapport aura pour thème les investissements.

Tableau 1. Croissance des exportations et du PIB dans plusieurs sous-régions d'Asie et du Pacifique

(en pourcentage)

<i>Sous-région</i>	<i>1988-1997</i>		<i>1998-2007</i>	
	<i>Taux de croissance des exportations</i>	<i>Taux de croissance du PIB</i>	<i>Taux de croissance des exportations</i>	<i>Taux de croissance du PIB</i>
Asie de l'Est et du Nord-Est	9,9	7,9	12,7	7,2
Asie du Nord et Asie centrale	-10,1	-4,6	7,4	5,6
Asie du Sud et du Sud-Ouest	8,3	4,7	8,6	5,4
Asie du Sud-Est	10,5	6,9	6,3	3,5
Économies développées de la CESAP	5,3	2,8	4,9	1,3

Source: Calculs de la CESAP d'après les données de la Banque mondiale et la base de données *World Development Indicators* (juillet 2009).

Notes: Les taux de croissance des exportations sont exprimés comme la moyenne simple des variations annuelles des valeurs des exportations (en dollars des États-Unis de 2000). Les taux de croissance du PIB sont exprimés comme la moyenne simple des variations annuelles des valeurs du PIB (en dollars des États-Unis de 2000).

Abréviation: PIB, produit intérieur brut.

3. Les exportations contribuent à créer des emplois, à dégager des ressources financières pour le développement (à la fois par la fiscalité et par les bénéfices à réinvestir) et à accroître la productivité des facteurs. Les études empiriques sur les liens entre les exportations et la croissance économique et plus généralement entre le commerce et la réduction de la pauvreté, sont nombreuses. Elles montrent que ces liens sont complexes, indirects et dépendent de multiples facteurs endogènes et exogènes. La conclusion la plus intéressante à tirer de toutes les recherches entreprises jusqu'ici est que les exportations jouent certes un rôle important pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté, mais seulement dans certaines conditions, dont l'existence de politiques et d'institutions de soutien, la stabilité macroéconomique et le renforcement des capacités d'offre.

4. Après l'effondrement des exportations à la fin de 2008, des voix se sont élevées pour réclamer le réexamen du modèle de croissance axé sur les exportations, au profit d'une stimulation de la demande intérieure (privée). Il existe assurément de réelles possibilités de croissance de la demande intérieure dans certains pays mais cette solution exige du temps. De surcroît, souvent, les marchés intérieurs sont trop exigus et trop peu dynamiques pour remplacer les marchés d'exportation. Mieux vaut, pour les pays, diversifier les marchés et les produits et rechercher un équilibre durable entre la demande intérieure et les exportations.

II. L'EXAMEN DU RÔLE DES POUVOIRS PUBLICS EN MATIÈRE DE COMMERCE ET DE DÉVELOPPEMENT

5. Comme on l'a vu, les politiques de commerce sont importantes mais leur application ne suffit pas à elle seule pour atteindre tous les objectifs de développement. Des mesures de soutien s'imposent pour mettre le commerce au service du développement. De plus, la crise économique mondiale a montré que les marchés n'ont pas non plus la clef de tous les problèmes et que l'intervention des pouvoirs publics est nécessaire pour pallier les carences du marché. Ce qu'il est convenu d'appeler le « miracle asiatique » a déjà mis en évidence que des pouvoirs publics dynamiques peuvent être pour beaucoup dans la réussite du développement. Un examen des rôles croisés des pouvoirs publics et des entreprises est nécessaire pour mettre le commerce au service du développement inclusif et durable. Le tableau 2 illustre l'une des multiples manières de définir et de répartir ces rôles. Le rôle des pouvoirs publics est particulièrement important pour assurer la stabilité des systèmes économiques (par exemple commerciaux et financiers) grâce à une surveillance et à des réglementations prudentielles, et pour préserver l'efficacité de ces systèmes par une déréglementation et une libéralisation judicieusement échelonnées. Les rôles des pouvoirs publics sont détaillés dans l'*Asia-Pacific Trade and Investment Report 2009*.

Tableau 2. Rôles des pouvoirs publics et des entreprises en matière de commerce et de développement

<i>Pouvoirs publics</i>	<i>Entreprises</i>
Élaborer, exécuter, surveiller et évaluer des plans de développement nationaux dans lesquels le commerce est intégré	Améliorer la compétitivité
Intervenir de manière sélective : promouvoir et orienter la restructuration économique et industrielle	Améliorer la compétitivité le développement et l'adaptation aux nouvelles technologies
Élaborer et appliquer des politiques du commerce inclusif et durable	Interagir avec les marchés tant régionaux que mondiaux
Établir des plans d'intervention pour faire face aux chocs externes et aux coûts d'ajustement	Utiliser efficacement les ressources
Créer un contexte favorable au commerce et aux investissements	Établir des partenariats avec les entreprises
Consulter et coordonner les politiques, établir des partenariats public-privé	Appliquer les principes de la responsabilité sociale des entreprises
Pratiquer la coopération régionale et internationale	

Source: CESAP, *Asia-Pacific Trade and Investment Report 2009* (publication des Nations Unies, n° de vente E.09.II.F.19).

III. L'ÉLABORATION ET L'APPLICATION DE POLITIQUES DU COMMERCE INCLUSIF ET DURABLE

6. La première tâche des pouvoirs publics, et peut-être la plus importante dans la promotion du commerce au service du développement, est de définir et d'appliquer des politiques du commerce cohérentes et compatibles. Elle consiste notamment à identifier et à définir les objectifs des politiques du commerce et les moyens de les atteindre. Les pouvoirs publics doivent s'assurer que les objectifs de développement sont intégrés dans les politiques du commerce dès le moment de leur élaboration. Parallèlement, les liens du commerce avec les autres secteurs du développement doivent être bien compris; le commerce peut contribuer à la réalisation d'objectifs aussi divers que le développement de l'infrastructure et la prestation de services de soins de santé à un prix raisonnable. Il faut donc intégrer le commerce proprement dit dans les plans de développement nationaux pour garantir la cohérence et la compatibilité des politiques du commerce avec les autres politiques de développement. Enfin, l'intégration du commerce suppose des mécanismes de coordination institutionnelle efficaces pour l'élaboration et l'application des politiques du commerce, ainsi que des mécanismes efficaces de consultation avec les autres grandes parties prenantes, notamment les entreprises.

7. Les objectifs des politiques du commerce ont été poursuivis en associant des mesures visant à développer l'accès aux marchés extérieurs (et/ou à limiter l'accès au marché intérieur), des mesures visant à promouvoir directement les exportations et des mesures visant à augmenter la compétitivité des exportations par le renforcement des capacités d'offre. Historiquement, une place privilégiée a été accordée à la recherche de l'accès aux marchés étrangers. L'accès aux marchés peut être obtenu par des négociations dans le cadre du système commercial multilatéral, par des accords commerciaux régionaux et bilatéraux et par des dispositions unilatérales prises par des partenaires commerciaux. Le système commercial multilatéral est considéré comme le système de gestion du commerce international le plus efficace et comme la voie d'accès aux marchés la plus efficace parce qu'il comprend le seul ensemble de règles qui soient universelles, non discriminatoires et contraignantes. Toutefois, la libéralisation par la voie des négociations commerciales multilatérales a été relativement limitée en raison de la complexité et du caractère restreint des engagements pris à l'occasion des divers cycles de négociations commerciales multilatérales, le Programme de Doha pour le développement ou Cycle de Doha² étant le dernier en date.

8. Le secrétariat est d'avis qu'il est nécessaire de réfléchir aux politiques du commerce et à leur contribution au développement inclusif et durable. Le commerce peut être et sera au service du développement s'il est lui-même inclusif et durable, c'est-à-dire s'il contribue directement à une croissance et à un développement favorables aux pauvres, durables et n'excluant aucun des deux sexes. Une réflexion à ce sujet s'impose d'autant plus qu'une action coordonnée aux niveaux national et mondial est indispensable pour répondre à une multitude de problèmes environnementaux comme les changements climatiques.

9. En matière d'inclusivité, l'idée directrice est d'encourager le commerce des biens et services qui concernent surtout les pauvres et qui peuvent aussi aider les régions défavorisées dans les pays. Elle suppose une intervention dynamique des pouvoirs publics (en particulier par des partenariats public-privé) dans le cadre des engagements internationaux existants, ainsi que l'adoption de mesures qui faussent le moins possible les échanges commerciaux. Le renforcement des capacités d'offre est

² Voir A/C.2/56/7, annexe.

une tâche primordiale à cet égard. En matière de durabilité, les politiques du commerce doivent conduire à la production et à l'échange des biens et services selon un mode durable. Autrement dit, elles doivent soutenir un système dans lequel : a) les ressources naturelles et les moyens servant à la production sont gérés efficacement et durablement; b) les investissements et la production destinés au commerce s'opèrent à l'aide de procédés et de technologies écoénergétiques et le moins polluants possible; c) les échanges commerciaux eux-mêmes interviennent dans des conditions respectueuses de l'environnement.

10. Dans une politique du commerce favorable aux pauvres, les secteurs qui appellent une attention particulière sont l'agriculture et les services. L'agriculture, parce que la plupart des pauvres de la région vivent dans les campagnes et sont confrontés simultanément à des problèmes d'accès au marché et de capacités d'offre. Les services : a) parce qu'ils tendent à être moins polluants; b) parce qu'ils sont susceptibles de constituer d'importants viviers d'emplois; c) parce qu'ils peuvent avoir des effets positifs indirects dans la mesure où ils renforcent les capacités d'offre (comme les transports, les technologies de l'information et de la communication et les services liés aux énergies) et qu'ils en augmentent l'efficacité. De plus, la création des entreprises de services est généralement plus facile et nécessite moins d'investissements que celle des entreprises manufacturières. En matière d'industrie manufacturière, la promotion et le soutien des petites et moyennes entreprises orientées vers l'exportation demeurent les pièces maîtresses de toute politique du commerce favorable aux pauvres.

11. En particulier, une politique du commerce inclusif et durable nécessite la promotion, l'adoption et la pratique des principes de la responsabilité sociale des entreprises par toutes les entreprises. Il en résultera un renforcement de la compétitivité du secteur privé et un apport des entreprises au développement inclusif et durable. Il faut aussi que les politiques s'appliquent de telle sorte que le commerce profite aux hommes et aux femmes ainsi qu'à la société dans son ensemble. À cette fin, les avantages sociaux procurés par le commerce doivent être répartis plus équitablement par l'intervention des pouvoirs publics, par exemple à travers la politique budgétaire et les mesures de protection sociale.

IV. LA PROMOTION DE LA COHÉRENCE, DE LA COMPATIBILITÉ ET DE LA COORDINATION

12. Les règles et règlements du commerce international, dont le champ s'est élargi au fil des décennies, s'appliquent désormais à un ensemble varié et complexe de nouveaux domaines d'action comme l'agriculture, les services, les investissements, la facilitation du commerce, les droits de propriété intellectuelle, la concurrence, l'environnement, les normes du travail, l'immigration, la reconnaissance mutuelle, les marchés publics et le commerce électronique. Dans le domaine du commerce des services en particulier, une multitude de secteurs comme les télécommunications, la banque, la santé, l'éducation et le tourisme sont concernés, relevant de différents ministères et organismes qui ne sont ni couramment ni étroitement liés aux questions de politiques du commerce et des investissements internationaux, ce qui entraîne un manque de cohérence, de coordination et de prévisibilité dans ces secteurs³. Par exemple, les accords commerciaux et les traités d'investissements sont négociés par des ministères différents. Il peut en résulter des incohérences entre les engagements

³ Yann Duval, Debapriya Bhattacharya, Tilana Jayawardhana, Dilli Raj Khana, Tazeen Tashina et Prakash Kumar Shreshta, "Trade and investment linkages and policy coordination: lessons from case studies in Asian developing countries", Réseau Asie-Pacifique de recherche et de formation dans le domaine du commerce (ARTNeT), Policy Brief n° 15 (Bangkok, CESAP, 2008), disponible à l'adresse suivante: <http://www.unescap.org/tid/artnet/pub/polbrief15.pdf>.

convenus. Si le lien entre les politiques du commerce et les autres politiques est probablement plus fort dans le cas des politiques intéressant les capacités d'offre (même dans le cas de l'accès au marché), la négociation et l'application des accords commerciaux bilatéraux, régionaux et multilatéraux exigent néanmoins la participation de la plupart des ministères et organismes des pays concernés, outre les autres parties prenantes. Le concept de l'engagement unique à l'Organisation mondiale du commerce a rendu cette cohérence et cette coordination plus nécessaires encore et a donc incité à une réforme institutionnelle dans l'ordre interne.

13. L'élaboration des politiques du commerce doit tenir compte des interactions économiques, sociales et environnementales. Ainsi, pour veiller à ce que le commerce soit un instrument efficace, permettant d'obtenir un développement inclusif et durable, il faut l'intégrer dans les politiques et objectifs de développement. L'élaboration et l'application des politiques du commerce exigent donc des niveaux de consultation et de coordination appropriés entre les institutions et les parties intéressées, notamment les entreprises et la société civile.

14. Pour que la coordination soit efficace, il faut des institutions solides et une volonté politique, non seulement au niveau de l'administration centrale mais aussi au niveau infranational. Ces deux conditions ne sont pas souvent réunies. Les institutions manquent fréquemment de ressources et de moyens leur permettant de fonctionner efficacement, sans parler de leur incapacité de s'engager d'une manière constructive à des niveaux de consultation et de coordination appropriés. La communication entre les administrations centrales et locales est rarement efficace, et les règles et règlements établis au niveau central ne sont pas toujours appliqués correctement au niveau local. Un tel manque de coordination, à son tour, fait obstacle à des politiques du commerce et des politiques de développement cohérentes et compatibles.

V. QUESTIONS À EXAMINER

15. Le secrétariat travaille activement à la promotion du commerce au service du développement, en privilégiant l'accès au marché et le renforcement des capacités d'offre, et à l'analyse des incidences des négociations et accords commerciaux multilatéraux, régionaux et bilatéraux sur le développement. Cependant, une moindre attention s'est portée vers les moyens de rendre le commerce inclusif et durable et de promouvoir la cohérence et la compatibilité par l'intégration du commerce dans les politiques et les activités de développement. Par différents projets sur le commerce et l'environnement et sur la facilitation du commerce et des transports, le secrétariat s'est efforcé de mettre en évidence les liens du commerce international avec les autres domaines du développement et de favoriser des synergies.

16. Les questions examinées dans le présent document peuvent se résumer comme suit:

- a) Les liens entre le commerce et le développement et le rétablissement du commerce en tant que moteur de la croissance;
- b) La place relative des exportations et de la demande intérieure comme sources de croissance économique;
- c) Le rôle des pouvoirs publics dans la promotion du commerce au service du développement;
- d) L'adoption de politiques du commerce inclusives et durables pour parvenir au développement inclusif et durable;

e) La promotion de la cohérence et de la compatibilité entre les politiques du commerce et les politiques de développement, et l'intégration du commerce dans les politiques de développement à cette fin;

f) Le renforcement de la coordination et de la consultation entre les institutions et les parties prenantes qui interviennent dans l'élaboration et l'application des politiques du commerce.

17. Le Comité souhaitera peut-être débattre des questions susmentionnées et en particulier du rôle à donner au secrétariat pour y répondre.

- - - - -