



Une mauvaise gestion de la crise économique mondiale aux Etats-Unis et en Europe ?

Une étude du Centre Sud montre que le ralentissement économique mondial est en grande partie dû à l'adoption de politiques inadaptées aux États-Unis et en Europe, qui ont également des effets négatifs sur les pays en développement.

- Pourquoi les États-Unis et l'Europe n'ont pas correctement géré la crise économique
- Perspectives à long terme pour les États-Unis et l'Europe
- Pages 2-7



En Europe, des chômeurs font la queue pour les allocations. chômage

Le plein emploi doit être une priorité absolue des objectifs de développement durable



En milieu rural, les moyens de subsistance qui fournissent un revenu suffisant sont un élément majeur de la réalisation du « plein emploi ».

- Pages 12-14

Quelles seraient les implications réglementaires, institutionnelles, législatives et financières d'un accord sur la facilitation des échanges ?

Les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) négocient un accord sur la facilitation des échanges, qui pourrait être l'un des résultats finals de la conférence ministérielle de l'OMC qui se tiendra à Bali en décembre 2013. Or, cet accord pose de nombreux problèmes aux pays en développement, lesquels ont demandé à bénéficier d'un traitement spécial et différencié et d'une aide financière pour supporter les coûts qu'engendreront leurs nouvelles obligations.

- Pages 8-11, 14

Pourquoi les États-Unis et l'Europe n'ont pas correctement géré la crise économique

Par Yilmaz Akyüz, économiste en chef du Centre Sud

Les mesures prises en réaction à la crise aux États-Unis et en Europe sont inefficaces pour deux raisons. Non seulement les États sont réticents à mettre fin au surendettement à l'aide d'une restructuration opportune, ordonnée et complète de la dette, mais ils ont également abandonné les mesures de relance au profit de l'austérité budgétaire. Ces comportements ont créé une dépendance excessive vis-à-vis des politiques monétaires, y compris des politiques monétaires non conventionnelles.

Si les mesures monétaires ont d'une manière générale stimulé l'octroi de crédits destinés à relancer les dépenses dans les biens et les services, il n'en reste pas moins que la crise prend trop de temps à se résorber. En outre, elles ont fragilisé la situation financière non seulement des économies avancées les mettant en pratique, mais aussi le reste du monde, en particulier les économies émergentes. Le chemin de sortie de la politique d'extrême aisance monétaire est semé d'embûches ayant des effets sur la croissance et la stabilité.

Le paysage économique actuel

Plus de cinq ans après l'éclatement de la crise financière mondiale, l'économie mondiale ne semble ni se stabiliser ni se diriger vers une expansion forte et soutenue. La croissance mondiale a

commencé à faiblir après le rebond de 2010-2011. De plus en plus nombreux sont ceux qui pensent que dans les prochaines années elle restera bien en-dessous des taux exceptionnels atteints avant le début de la crise. Les mesures adoptées n'ont pas permis de mettre fin

au surendettement, ni d'amorcer une relance budgétaire bien marquée pour suppléer à la réduction des dépenses du secteur privé ; c'est pourquoi la crise aux États-Unis et en Europe ne se résout pas assez vite. Par ailleurs, ces deux dernières années ont montré que les économies des pays en développement ne sont pas désolidarisées des économies des pays développés et qu'il est donc faux de croire que les principales économies émergentes, comme la Chine, l'Inde et le Brésil, remplaceront les économies avancées et qu'elles joueront le rôle de moteur de l'économie mondiale.

Même si l'économie américaine est à l'origine de la crise, elle a affiché de bien meilleurs résultats que d'autres économies avancées, la zone euro, le Japon et le Royaume-Uni, depuis le début de la crise. D'abord, la récession de 2009 a été moins sévère aux États-Unis que dans les autres économies. Ensuite, l'économie américaine s'est redressée de manière continue, bien que modérée, à un taux annuel moyen de 2%, enregistrant un taux de croissance positif à chaque trimestre, sauf un, depuis la fin de la récession mi-2009. Toutefois, l'écart de production (c'est-à-dire la différence entre ce que l'économie pourrait produire et ce qu'elle produit) n'a que légèrement diminué. Fin 2012, cet écart s'élevait à 800 milliards de dollars en moyenne, sachant que les pertes cumulées depuis 2008 atteignent 3 000 milliards de dollars. Le taux de chômage est passé de son pic de 10% en octobre 2009 à 7,4% mi-2013 ; or cette baisse est en partie due à la non comptabilisation des travailleurs ayant renoncé à chercher un emploi vu que le taux de participation au marché du travail a chuté depuis le début de la crise. En effet, il y a toujours 2,5 millions d'emplois non agricoles de moins qu'au début de l'année 2008.

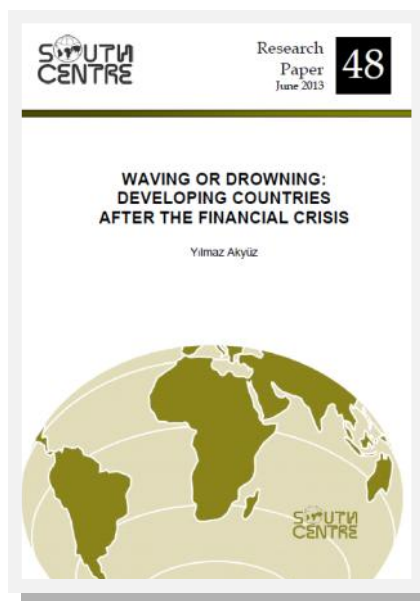
La majorité des autres grandes économies avancées ont de nouveau fléchi depuis 2009. Après une sévère récession en 2009, la zone euro, prise dans son ensemble, a affiché un taux de croissance positif pendant les deux

Les pays en développement et la crise financière

Le Centre Sud a publié un document de recherche (en anglais) intitulé *Waving Or Drowning: Developing Countries After The Financial Crisis*, écrit par Yilmaz Akyüz, économiste en chef du Centre Sud et ancien économiste en chef et directeur du programme sur la mondialisation et les stratégies de développement de la CNUCED.

Les articles traitant de la crise économique présentés dans ce numéro du South Bulletin sont tirés de ce rapport. Il comprend deux grandes parties ; la première est une critique des mesures américaines et européennes et la seconde explique les effets de ces mesures sur les pays en développement. Cette dernière partie fera l'objet du prochain numéro du South Bulletin.

Le rapport est téléchargeable à l'adresse <http://www.southcentre.int/research-paper-48-june-2013/>.



années qui ont suivi, malgré une baisse continue de la production et de l'emploi dans les pays de la périphérie européenne, et ce grâce à une forte reprise en Allemagne alimentée essentiellement par les exportations. Toutefois, les effets de la crise se faisant sentir dans la région par les liens commerciaux, le centre de la zone euro et notamment l'Allemagne n'ont pas pu maintenir le rythme. Au premier trimestre 2013, la région enregistrait son sixième trimestre consécutif de croissance négative. Neuf des 17 pays de la zone euro étaient en récession, la France en faisant partie. Le Fonds monétaire international (FMI) prévoit que la zone euro, prise dans son ensemble, sera en récession en 2013. Le chômage a atteint 12% de la population active et 24% des jeunes actifs. En Espagne et en Grèce, le taux de chômage, avoisinant 25%, est plus élevé que les niveaux atteints dans les années 1930 pendant la Grande Dépression. Le taux de chômage des jeunes dépasse même 50%.

Nul doute que la zone euro continue d'être le talon d'Achille de l'économie mondiale et qu'elle représente une menace immédiate pour la stabilité et la croissance des pays en développement. Bien que les tensions financières de la région se soient considérablement apaisées, la contraction qui se poursuit et la fatigue de l'ajustement dans les pays périphériques pourraient bien les raviver, voire provoquer l'éclatement de la zone. Toutefois, il est difficile de prévoir comment évoluera la zone euro à court terme et quels seraient les effets de son éclatement, car les liens économiques et financiers passés ne permettraient pas d'évaluer les conséquences d'un tel épisode qui serait sans précédent. Néanmoins, même sans parler d'éclatement, rien qu'une intensification des tensions financières aurait de graves répercussions sur les pays en développement, tel que le suggèrent les pessimistes hypothèses du FMI, de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE).

Le Japon n'a pas pu maintenir un taux de croissance positif : il s'était redressé après la récession de 2009, mais a accusé une nouvelle baisse en 2011. Au dernier trimestre 2012, il a enregistré son septième trimestre de contraction depuis la faillite de Lehman Brothers. Son niveau de revenu est infé-

Tableau : Croissance réelle du PIB d'une sélection d'économies avancées (différence procentuelle)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
États-Unis	-0.3	-3.1	2.4	1.8	2.3	1.9
Zone euro	0.4	-4.4	2.0	1.4	-0.6	-0.3
Allemagne	0.8	-5.1	4.0	3.1	0.9	0.6
Japon	-1.0	-5.5	4.7	-0.6	2.0	1.6
Royaume-Uni	-1.0	-4.0	1.8	0.9	-0.2	0.7

Source: FMI. Perspectives de l'économie mondiale.

rieur à celui qui précédait la crise. De même, entre 2009 et la fin-2012, le Royaume-Uni a affiché des taux de croissance négatifs pour neuf trimestres sur 20 et a perdu 3,7 millions d'emplois. Les prévisions pour la croissance de 2013 sont en-dessous de 1 %, mais sont les plus optimistes des cinq plus grandes puissances européennes (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie et Espagne).

Pourquoi la crise tarde-t-elle tant à se résorber ?

En commentant l'état de l'économie mondiale, l'économiste en chef du FMI, Olivier Blanchard, aurait dit qu'on ne peut pas encore parler de décennie perdue et qu'il faudra certainement au moins une dizaine d'années à compter du début de la crise pour que l'économie mondiale retrouve un bon rythme. On peut supposer que ce commentaire prend en compte non seulement la nature et l'ampleur de la crise, mais aussi l'efficacité des mesures publiques prises pour la résoudre.

Nul doute que les périodes de redressement économique qui font suite aux récessions provoquées par les crises financières sont anémiques et longues à venir parce qu'il faut du temps pour rééquilibrer les bilans (mettre fin au surendettement et bloquer les investissements excessifs et non viables générés pendant la formation de bulles spéculatives dont l'éclatement cause une crise). Généralement, les périodes de reprise ne créent pas d'emplois et produisent peu d'investissements. Tel a été le cas pendant les relances américaines au cours des années 1990 et, plus particulièrement, au début des années 2000 après des récessions provoquées par l'éclatement des bulles du crédit et des actifs, c'est-à-dire la bulle de l'épargne et des prêts et la bulle informatique, respectivement.

Dans le redressement économique actuel, les États-Unis avaient retrouvé leur niveau de revenus d'avant la crise au deuxième trimestre 2011, mais il y avait quelque 6,5 millions d'emplois en moins. La faible croissance de l'emploi et de l'investissement caractérise aussi les périodes de reprise des pays en développement ayant souffert d'une crise financière.

Toutefois, le rythme de la reprise dépend également de l'intervention et de la gestion gouvernementale de la crise. À cet égard, les mesures prises en réaction à la crise aux États-Unis et en Europe présentent deux failles majeures. Premièrement, les gouvernements, qui étaient peu enclins à mettre fin au surendettement à l'aide d'une restructuration opportune, ordonnée et complète de la dette et d'une épuration des prêts nocifs, ont recouru à de gigantesques plans de renflouement des créanciers et, pour ce qui est de la zone euro, à des mécanismes politiques *ad hoc* désordonnés qui mettaient à contribution des créanciers privés dans la résolution de la dette et qui étaient assortis de séries de conditions politiques procycliques. Dans une note de discussion comparant les mesures qui ont été prises dans des crises ayant touché l'Amérique latine et l'Asie aux mesures prises dans la crise actuelle, le FMI déclarait que « *la diagnostic de l'état de santé des institutions financières, leur remise sur pied et le plan global de restructuration des actifs sont moins avancés qu'ils ne le devraient à ce stade, sans compter que l'aléa moral s'est accentué. Par conséquent, les vulnérabilités du système financier mondial restent considérables et continuent de menacer la durabilité de la reprise.* » (L'italique est utilisé dans le document original, en anglais).

Deuxièmement, les mesures macroéconomiques prises pour encourager l'ensemble de la demande, de la

croissance et de l'emploi ont été inefficaces. L'incapacité de prendre des mesures directes pour mettre fin au surendettement de manière opportune et ordonnée a lentement inversé l'effet de levier et prolongé la baisse des dépenses privées. Ainsi, les politiques monétaires s'avèrent inefficaces pour augmenter l'octroi de crédits et relancer les dépenses privées, même si les taux d'intérêt directs ont drastiquement baissé et que les bilans des banques centrales ont rapidement gonflé du fait de la détente monétaire. Même si les politiques budgétaires sont davantage utilisées, les États-Unis comme l'Europe se sont tournés vers l'austérité, au détriment des mesures initiales de relance, à cause d'une montée de l'aversion aux dépenses publiques, aux déficits et à la dette. Les pays du centre de la zone euro ont eux aussi adopté l'austérité imposée par les pays de la périphérie touchés par la crise.

L'argumentaire en faveur de l'austérité budgétaire repose sur deux postulats. Le premier : les déficits budgétaires augmentent davantage la dette publique que le produit intérieur brut (PIB), ce qui veut dire qu'ils accroissent le rapport dette-PIB. Le second : les rapports dette-PIB élevés nuisent à la croissance. Ce raisonnement revient donc à penser que l'austérité budgétaire ne compromet pas la croissance, mais qu'elle la stimule en réduisant le rapport de la dette publique au PIB, d'où l'expression « austérité expansionniste ».

Le premier postulat implique que les multiplicateurs budgétaires soient faibles. La théorie économique dominante attribue souvent cela à deux mécanismes différents. Le premier repose sur l'hypothèse de l'effet d'éviction ; en d'autres termes, une hausse des dépenses publiques a pour corollaire une baisse des dépenses privées. La principale raison serait que l'augmentation des dépenses publiques financées par l'emprunt pousserait les taux d'intérêt à la hausse, réduisant ainsi l'investissement privé et d'autres dépenses privées fortement liées aux taux d'intérêt. Or, cela ne devrait pas se produire si les politiques monétaires sont accommodantes ou que l'économie est tombée dans le « piège à liquidité » et qu'elle manque nettement de vigueur. Le fait est que malgré l'accentuation des déficits budgétaires et de la dette, les taux

américains à long terme sont restés exceptionnellement bas depuis 2009.

Le second mécanisme repose sur une théorie très controversée fondée sur les comportements rationnels de l'école néoclassique : plus les dépenses et la dette publiques augmentent, moins le secteur privé dépense et plus il épargne par anticipation aux hausses d'impôts à venir qui serviront à assurer le service de la dette. De même, les réductions d'impôts financées par l'emprunt seraient épargnées par les individus rationnels pour anticiper les impôts futurs. Or l'idée basée sur la rationalité des comportements n'est pas défendable. Il est très peu probable que, dans une situation où les revenus diminuent et les conditions de vie se détériorent, les ménages épargnent une plus grande part de leurs revenus parce que les déficits et la dette du secteur public se creusent.

Dans les premières années de la crise, les recommandations budgétaires du FMI prises dans ses consultations menées au titre de l'article IV de ses Statuts étaient basées sur des multiplicateurs extrêmement bas et étaient invariablement procycliques. Comme le FMI a sous-évalué les multiplicateurs budgétaires, ses prévisions de croissance se sont avérées plus optimistes que les résultats effectivement enregistrés par plusieurs pays européens, comme la Grèce en plein assainissement de ses finances publiques avec l'accord du FMI. Toutefois, le freinage fiscal devenant de plus en plus évident, le FMI a fini par admettre que les multiplicateurs budgétaires étaient plus élevés que prévu et qu'ils dépendaient des États, et particulièrement haut en période de récession, si bien que l'austérité budgétaire pourrait en réalité augmenter le ratio d'endettement en réduisant les revenus.

Le deuxième postulat consistant à dire que des rapports dette-PIB élevés pourraient compromettre la croissance est défendu dans une étude empirique, menée par Reinhart et Rogoff, selon laquelle la croissance économique ralentit brutalement lorsque le rapport dette-PIB dépasse 90%, comme cela a été le cas aux États-Unis et dans la plupart des pays de la zone euro touchés par la crise. Cependant, nombreux sont ceux qui reconnaissent que ces deux facteurs n'ont en fait pas de lien de cause à effet : si la hausse de la dette pourrait être à l'origine du ralentisse-

ment de la croissance, le ralentissement de la croissance pourrait tout aussi bien être à l'origine de la hausse de la dette. Par-dessus tout, une étude postérieure, menée par Herndon *et al.*, a montré que plusieurs paramètres essentiels mis en avant par Reinhart et Rogoff sont erronés et qu'une fois ces paramètres corrigés un rapport dette-PIB de 90% est lié à un taux de croissance beaucoup plus élevé que ce que les deux auteurs avaient trouvé.

Basée sur des théories contestables et de fragiles preuves empiriques, l'austérité budgétaire s'est poursuivie aux États-Unis comme en Europe, brisant la croissance. Les États ayant été réticents à recourir aux dépenses publiques pour accroître la demande globale, ils sont devenus excessivement dépendants des politiques monétaires, notamment parce que l'austérité budgétaire est devenue contre-productive en affaiblissant la croissance. Non seulement les taux d'intérêt ont été maintenus à des niveaux exceptionnellement bas pendant de longues périodes, mais des moyens non conventionnels ont été utilisés, comme l'octroi par les banques centrales de prêts à long terme à d'autres banques et l'acquisition de titres adossés à des actifs pour accroître les liquidités et baisser les taux d'intérêt à long terme.

L'expansion rapide des liquidités et les taux d'intérêt historiquement bas, notamment aux États-Unis, ont formé de véritables fragilités et vulnérabilités en occasionnant une quête de rendement et une prise de risque démesurée, à la fois aux États-Unis et dans le monde, comme pendant la bulle des prêts hypothécaires à risque. Les flux de capitaux investis dans des titres à haut rendement de pays émergents ont exercé de fortes pressions sur les taux de change, créant des déficits non viables des transactions courantes dans certains de ces pays. Les taux d'intérêt exceptionnellement bas ont également incité les entreprises à emprunter dans des monnaies de réserve, une tendance qui a augmenté de 50% au cours des cinq dernières années et qui a accru l'exposition aux risques de change et de taux d'intérêt.

En outre, des indices montrent que des risques disproportionnés sont pris aux États-Unis, comme la quête du rendement et la hausse de l'endettement des sociétés et de la transformation des échéances ; des faits qui sem-

blent inquiéter la Réserve fédérale (Fed), Ben Bernanke ayant averti qu'ils pourraient causer la dissociation des facteurs économiques de base et du cours des titres, ce qui influencerait sur le prix des actifs. Les marchés boursiers ont déjà atteint des sommets historiques et pourraient bien expérimenter un brutal ajustement si la croissance économique réelle se faisait attendre. En outre, des bulles du crédit et des titres pourraient commencer à se former et à atteindre des niveaux critiques si la fin des mesures monétaires exceptionnelles était retardée, comme pendant le boom des prêts hypothécaires à risque.

Les incertitudes sont nombreuses en ce qui concerne les implications d'une prolongation de la politique d'extrême aisance monétaire pour la stabilité financière future, car il s'agit d'une situation sans précédents. Il ne sera sûrement pas possible d'organiser une sortie de crise ordonnée de manière à combiner la stabilité financière

et une croissance forte et continue dans les économies avancées et les économies émergentes. Bien que la Fed et le FMI semblent prendre note des risques à long terme pesant sur la stabilité et la croissance, ils ne semblent capables ni de les identifier correctement ni de prendre des mesures plus rapidement et efficacement que pendant la formation de la crise des prêts hypothécaires à risque.

Alors que les banques centrales américaine et européenne ont injecté d'énormes liquidités dans les banques et les marchés financiers et qu'elles ont acquis des obligations d'État sur des marchés secondaires pour baisser les taux d'intérêts et le paiement des intérêts de la dette publique, elles n'ont pas dépassé leur préjugé contre le financement direct des déficits budgétaires et la monétisation permanente de la dette publique. Cependant, comme le disent plusieurs analystes traditionnels, dans les circonstances actuelles, ces mesures ne sont pas plus dangereuses pour la

stabilité monétaire et financière que les politiques d'extrême aisance monétaire. Par exemple, selon l'ancien président de l'autorité britannique des services financiers, Lord Turner, les efforts déployés pour éviter l'inversion de l'effet de levier en pratiquant une politique monétaire accommodante pourraient être à l'origine de graves vulnérabilités à l'avenir, et l'idée selon laquelle la monétisation de la dette publique n'est, par nature, pas plus inflationniste que les leviers politiques utilisés pour stimuler la demande ne repose sur aucun fondement technique. Il conclut que la plus grande difficulté est de savoir comment « définir des obstacles et des règles institutionnels qui prémuniraient contre l'utilisation erronée de ce puissant médicament ». Toutefois, aucun pays développés en crise n'est allé dans ce sens alors même que des banques centrales, dont la Banque d'Angleterre, auraient envisagé de recourir à cette possibilité.

Perspectives à long terme

(Suite à la page 7)

le contexte stratégique reste le même ; dans ces circonstances, il serait difficile de maintenir la stabilité. La croissance qu'affichait la zone euro avant la crise était médiocre, atteignant à peine 2% par an entre 2002 et 2007, et était en grande partie due à l'expansion alimentée par la dette dans les pays de la périphérie. La croissance d'après-crise pourrait être plus lente encore.

Les pays de la périphérie ne peuvent pas revenir à la situation de dépenses extravagantes et de déficits considérables des transactions courantes qui a mené jusqu'à la crise. Un rééquilibrage, alimenté par la croissance, de la dette et des déficits extérieurs dans les pays de la périphérie est subordonné à un changement stratégique fondamental en Allemagne et à un rééquilibrage symétrique entre les pays déficitaires et excédentaires de la zone euro. L'Allemagne doit pouvoir compter sur une croissance des salaires plus rapide et sur une inflation plus forte, bien que modérée, afin d'apprécier son taux de change réel. Elle devrait abandonner l'austérité budgétaire et créer la demande pour contribuer à un ajustement tiré par les exportations dans les pays de la périphérie. Ces derniers devraient essayer de restaurer la com-

pétitivité non pas tant en réduisant les emplois et les salaires, mais en encourageant la croissance de la productivité tirée par l'investissement.

Or, rien de tout cela n'est susceptible de se produire. Les dernières tendances et prévisions concernant les soldes extérieurs montrent une baisse des déficits des pays de la périphérie sans pour autant que les excédents des pays du centre ne se réduisent ; en d'autres termes, il y a une hausse des excédents de la région, notamment en Allemagne, par rapport au reste du monde. Le Fonds monétaire international (FMI) prévoit qu'en 2018 la zone euro, prise comme un tout, affichera un excédent de la balance courante de 2,5% du PIB, contre un déficit de 0,7% en 2008. Cela voudrait dire que les pays de la périphérie réduiraient leurs déficits soit en maintenant une croissance lente, soit en imitant l'Allemagne en réduisant les salaires et en pratiquant la désinflation compétitive (dévaluation interne) et en accroissant les exportations vers le reste du monde. Dans les deux cas de figure, il faudrait que le taux de chômage reste élevé.

Il y a donc un risque d'effets d'hystérèse et de stagnation de la croissance (faible croissance générant sa propre dynamique négative). Dans son dernier rapport, l'Organisation de Coopération et de Développement Écono-

miques (OCDE) prévenait que dans certaines économies avancées « la croissance de la production est maintenant proche des seuils estimés de décrochage ou inférieure à ces seuils [...] avec le risque que des dynamiques endogènes se renforçant mutuellement les conduisent directement à la récession ». Lorsqu'une reprise cyclique est en-dessous du seuil de décrochage, il y a de fortes chances pour que la croissance s'affaiblisse, puis devienne négative. D'après toutes les prévisions actuelles, la croissance de la zone euro restera inférieure aux seuils de décrochage dans les années à venir.

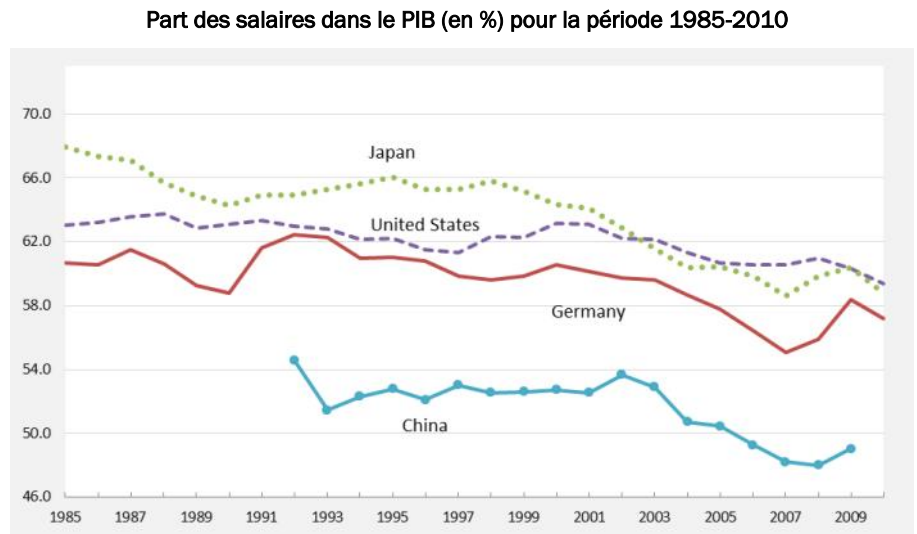
Ainsi, sans un changement fondamental de stratégie, la zone euro pourrait être responsable de son enlèvement dans la déflation. Le ralentissement prolongé de l'activité économique entraînerait le taux de croissance potentiel à la baisse, ce qui pourrait enfermer la région dans une situation de croissance faible et de taux de chômage élevé. En effet, sans un changement stratégique, les effets préjudiciables pourraient perdurer, nuisant de manière permanente à la croissance de la région. Par conséquent, malgré l'amélioration de la stabilité financière dans la région, le spectre de la sortie de l'euro pourrait revenir hanter de plus belle les gardiens de la zone euro.

Perspectives à long terme pour les États-Unis et l'Europe

Cinq ans après le début de la crise, la croissance américaine n'a toujours pas retrouvé son potentiel, l'Europe se démène pour sortir de la récession et les plus grands pays émergents ont rapidement montré des signes de ralentissement après avoir résisté à la crise entre 2010 et 2011. Les perspectives à plus long terme ne sont pas plus optimistes, essentiellement parce que les principaux problèmes à l'origine de la plus grave crise de l'après-guerre, à savoir les inégalités de revenu, les déséquilibres des paiements extérieurs et les vulnérabilités financières, existent toujours et se sont même aggravés.

L'économie mondiale pâtit d'une tendance à la sous-consommation à cause de la part toujours plus faible des revenus dans le produit intérieur brut (PIB) dans toutes les plus grandes économies avancées, dont les États-Unis, l'Allemagne et le Japon, ainsi qu'en Chine (cf. graphique). Pourtant, jusqu'en 2008-2009 la déflation mondiale a été évitée sous l'effet de poussées de consommation et de l'essor de l'immobilier, tous deux alimentés par les bulles du crédit et des actifs, notamment aux États-Unis et dans les pays de la périphérie européenne. Dans plusieurs pays en développement d'Asie, en particulier la Chine, des bulles de l'investissement et de l'immobilier se sont aussi formées tandis que la consommation des ménages progressait fortement dans de nombreux autres pays en développement, souvent du fait de l'intensification des entrées de capitaux et des bulles du crédit et des actifs. L'expansion dynamisée par l'endettement a accentué les vulnérabilités financières aux États-Unis et dans l'Union européenne (UE), ainsi que les déséquilibres commerciaux, pour finalement engendrer la Grande Récession.

La crise n'a pas éliminé mais redistribué les déséquilibres commerciaux mondiaux. Avant la crise, les États-Unis étaient la locomotive de trois économies sous-consommatrices mais excédentaires (Allemagne, Chine, Japon) qui enregistraient des déficits du compte courant, en raison d'une montée en flèche des dépenses des ménages



Source : Eurostat et annuaires statistiques de la Chine.

alimentées par la bulle des prêts hypothécaires à risque. Entre 2004 et 2007, la croissance du PIB était plus forte que celle de la demande intérieure dans ces trois économies excédentaires. Après 2007, le déficit courant des États-Unis s'est brusquement alourdi. La zone euro est passée d'un déficit courant de 100 milliards de dollars à un excédent de 300 milliards de dollars. L'Allemagne a continué de compter sur les exportations et l'excédent de sa balance courante a atteint 7% du PIB. Le Japon et la Chine, quant à eux, ont de plus en plus tiré parti de la demande intérieure et l'excédent de leur balance courante a considérablement chuté. Le déficit des transactions courantes des pays de la périphérie européenne diminuant, l'excédent courant de l'Allemagne vis-à-vis des pays hors zone euro croît. En d'autres termes, l'Allemagne pèse lourdement sur la croissance mondiale en contrôlant la demande intérieure et en se reposant toujours plus sur les exportations.

En outre, la crise a creusé les inégalités de revenu et de richesse aux États-Unis et dans l'UE ; ce qui a accentué la tendance à la sous-consommation. Les réformes structurelles qui ont été recommandées à la zone euro pour réduire les déséquilibres intrarégionaux étendront certainement la compression des salaires jusqu'aux pays de la périphérie et élargiront l'écart déflationniste. À cela s'ajoute le fait que la crise a produit de nouvelles causes de fragilité financière, en grande partie à cause

d'une dépendance excessive aux politiques d'extrême aisance monétaire adoptées pour pallier l'instabilité et le ralentissement économique. Dans ces circonstances, l'éventualité que la croissance économique mondiale soit à la fois stable et forte est mince.

Les États-Unis face à un dilemme

Les perspectives mondiales à plus long terme dépendent beaucoup des États-Unis qui occupent une place centrale dans l'économie mondiale et le système de réserves international. Il est fort peu probable que les États-Unis puissent s'engager vers une croissance tirée par les salaires dans un avenir proche. Ils ne pourront pas non plus évoluer vers une croissance tirée par les exportations. Pour cela, il faudrait, entre autres, que les exportations progressent plus vite que la demande intérieure et que la part de la consommation des ménages dans le PIB diminue. Cela est difficilement réalisable car, pendant des décennies, les États-Unis ont vécu au-dessus de leurs moyens parce qu'ils avaient le « privilège exorbitant » d'être les émetteurs de la monnaie de réserve. En outre, aucune économie ne pourrait être la locomotive des États-Unis.

Ainsi, il faut surtout se demander si les États-Unis seraient enclins à revenir aux « vieilles habitudes » et laisser des bulles du crédit et des actifs se former dans le but de générer une croissance relativement rapide. Cette

inclination est étroitement liée à la fin de la politique d'extrême aisance monétaire. Pour mettre fin à cette politique, il est manifestement nécessaire non seulement de relever les taux directeurs mais aussi de normaliser les politiques monétaires : redonner aux taux des fonds fédéraux leur rôle central dans la politique monétaire, réduire significativement la taille du bilan de la Réserve fédérale (Fed) et le volume des réserves excédentaires que les institutions de dépôts détiennent à la Fed et recomposer les actifs de la Fed avec des bons du Trésor à court et moyen termes, comme auparavant. Le resserrement monétaire nécessiterait de relever les taux directeurs, dont les taux d'intérêt sur les réserves excédentaires ; une hausse qui se répercuterait sur les taux à long terme. Ces derniers augmenteraient à la suite de la recomposition du portfolio tel qu'il était avant la crise.

Nombreux sont ceux qui soutiennent l'idée que la Fed devrait progressivement s'éloigner de l'assouplissement quantitatif, mais maintenir des taux directeurs bas pendant plusieurs années encore afin d'encourager la croissance et de se servir de réglementations macroprudentielles pour limiter les risques systémiques. Toutefois, il peut être ardu de mettre en place ce processus sans compromettre la stabilité financière et macroéconomique. L'incertitude règne, car il y a peu d'épisodes passés pendant lesquels il a été mis fin à de très longues périodes marquées par des politiques de taux d'intérêt bas et d'assouplissement quantitatif.

Même si la taille et la composition du bilan de la Fed redevenaient progressivement « normales », il se pourrait que les taux à long terme enregistrent une forte hausse quand bien même les taux directeurs étaient maintenus à des niveaux bas pendant de longues périodes. Les perspectives qui se dessinent concernant la fin de l'assouplissement quantitatif dans les prochains mois ont déjà poussé le rendement des bons du Trésor américain à 10 ans à presque 3% en août 2013, contre 1,60% environ en mai 2013.

En outre, les politiques macroprudentielles constituent un terrain inexploré ; une grande ambiguïté plane sur leur contenu et la manière de les mettre en application et de les relier à des domaines stratégiques plus vastes qui influencent les risques systémiques, dont les politiques monétaires. Il n'est

pas possible de toujours y recourir pour prévenir la prise de risque démesurée et la formation de bulles du crédit et des actifs si de grandes quantités d'argent sont disponibles à de faibles taux d'intérêt. Selon toute probabilité, des instruments monétaires devront être utilisés dans le cadre des politiques macroprudentielles si des bulles spéculatives menacent la stabilité ; toutefois, cela pourrait stopper la croissance. S'ils n'étaient pas utilisés, un autre cycle d'embellie et de crise pourrait bien avoir lieu.

En revanche, si les craintes concernant l'instabilité financière et l'efficacité des mesures macroprudentielles prédominaient, la Fed serait bien obligée d'adopter rapidement une stratégie de sortie. Cela pousserait les taux d'intérêt à court et long termes à la hausse et ébranlerait durement le système financier, comme en 1994. La croissance ralentirait et le dollar serait revalorisé. Une stratégie de sortie trop rapide et la réévaluation de l'encours fortement accru de la dette pourrait même avoir de lourdes conséquences sur les États-Unis en entraînant de fortes pertes pour les détenteurs d'obligations et en réduisant les dépenses des ménages.

Cette impasse est principalement due à la dépendance excessive aux politiques monétaires utilisées pour lutter contre la récession et au refus de recourir à l'expansion monétaire et à la restructuration de la dette pour stimuler la demande globale. Un scénario idéal dans lequel la stratégie de sortie n'est ni trop lente au point de compromettre la stabilité financière, ni trop rapide au risque d'étouffer la croissance n'existe peut-être que dans les contes de fée. La prolongation de l'aisance monétaire a accentué l'obligation de choisir entre stabilité financière et croissance en laissant se renforcer la liquidité bancaire et les distorsions du bilan de la Fed. Si la Fed vise la croissance et s'engage doucement vers un chemin de sortie, des bulles du crédit et des actifs pourraient se former rapidement, risquant d'engendrer une crise. Si elle concentre ses efforts pour éviter que des bulles ne se forment et prend un chemin de sortie rapide, elle risquerait de ralentir le redressement économique, voire de replonger l'économie en récession.

En outre, le retour à la normale des politiques monétaires aux États-Unis posera aussi des problèmes aux économies émergentes. Malgré les critiques

occasionnelles de la « guerre des changes » causée par l'expansion des liquidités dans plusieurs grandes économies avancées simultanément, la politique d'extrême aisance monétaire a, de manière générale, été bénigne pour les économies émergentes. Cette politique a constitué l'un des facteurs majeurs de la brusque reprise des entrées de capitaux dans les pays émergents après leur arrêt brutal à la suite de l'effondrement de Lehman Brother en septembre 2008. De nombreux grands pays émergents, comme l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud et la Turquie, sont devenus de plus en plus dépendants des afflux de capitaux à mesure que leur balance courante se détériorait. Ces pays ont invariablement accueilli les bulles des actifs que des entrées de capitaux ont aidé à générer et ont souvent ignoré la fragilité financière qu'engendrait le fait d'être de plus en plus exposés aux risques liés aux taux d'intérêt et aux taux de change que faisaient encourir les emprunteurs empruntant à l'étranger. Depuis le début de 2012 les pays sont de plus en plus exposés à ces risques ; à mesure que des retraits de fonds ont été effectués sur les marchés des titres nationaux, les pays émergents ont fait fond sur des dettes internationales contractées dans des monnaies de réserve, jusqu'à atteindre, en chiffres nets, 600 milliards de dollars entre le début de 2012 et la mi-2013. La Fed s'appretant à mettre fin à l'assouplissement quantitatif et les taux américains à long terme augmentant, de fortes pressions à la baisse ont commencé à s'exercer sur les devises, les actions et les obligations de plusieurs pays émergents comme le Brésil, l'Inde, l'Afrique du Sud et la Turquie qui étaient pourtant vus comme les étoiles montantes seulement quelques années auparavant.

Faibles perspectives de croissance pour la zone euro

Les perspectives qui se dessinent à plus long terme concernant la zone euro sont encore moins encourageantes que pour les États-Unis. L'inversion de l'effet de levier et la reprise risquent de demeurer très lentes dans les pays de la périphérie. Beaucoup de pays ne peuvent pas espérer récupérer les pertes de production enregistrées après 2008 avant plusieurs années. Même si la zone euro évite d'autres périodes d'agitation et se stabilise, sa croissance sera faible si

(Suite à la page 5)

Quelles seraient les implications réglementaires, institutionnelles, législatives et financières d'un accord sur la facilitation des échanges ?

Les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) négocient un accord sur la facilitation des échanges, qui pourrait être l'un des résultats finals de la conférence ministérielle de l'OMC qui se tiendra à Bali en décembre 2013. Or, cet accord pose de nombreux problèmes aux pays en développement, lesquels ont demandé à bénéficier d'un traitement spécial et différencié et d'une aide financière pour supporter les coûts qu'engendreront leurs nouvelles obligations.

Par Kinda Mohamadieh

Introduction

Un accord sur la facilitation des échanges commerciaux est vu comme une issue viable de la neuvième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui se tiendra à Bali à la fin de 2013. Pourtant, quelques semaines avant la conférence, les problèmes que poserait un accord juridiquement contraignant en matière de facilitation des échanges et que les pays en développement n'ont eu cesse de souligner n'ont toujours pas été pris en compte. Les pays en développement se préoccupent notamment du déséquilibre de l'accord : non seulement les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA) devraient prendre de plus en plus d'obligations juridiquement contraignantes, mais leur droit à un traitement spécial mais différencié serait affaibli.

La facilitation des échanges, y compris la mise en place d'infrastructures porteuses et la stimulation des capacités commerciales et de production, a été au cœur des préoccupations en matière commerciale des pays en développement et des PMA. Toutefois, les négociations d'un accord sur la facilitation des échanges qui ont lieu sous les auspices de l'OMC s'écartent considérablement du processus plus large de la facilitation des échanges. La portée de l'accord serait plus faible : celui-ci se contenterait de simplifier, d'harmoniser et de normaliser les procédures commerciales. Il ne répondrait donc

pas nécessairement aux besoins et aux priorités des pays en développement et des PMA.

Jusqu'à présent, le processus et le contenu des négociations ont montré qu'un accord sur la facilitation des échanges allant dans ce sens entraînerait une hausse des importations dans les pays en développement et les PMA, sans pour autant pousser les exportations à la hausse, ainsi que des pertes irrémédiables en termes de recettes tarifaires. C'est pourquoi, les États membres de l'OMC devraient bien évaluer les incidences macroéconomiques nettes de la mise en œuvre d'un éventuel accord sur la facilitation des échanges signés dans le cadre de l'OMC, et plus particulièrement les conséquences sur la balance courante et la balance des paiements.

En outre, l'accord serait mis en œuvre par l'intermédiaire du mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Si un membre ne réussissait pas à adapter ses règlements dans le délai imparti ou selon les méthodes, critères ou autres exigences prévus à l'accord, il risquerait d'être mis en cause en vertu du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Le fait d'accepter des engagements juridiquement contraignants tout comme celui de ne pas les respecter pourraient coûter chers. En effet, un pays dont on jugerait qu'il ne respecte pas ses engagements dans le cadre du Mémoire, aurait à supporter d'importants coûts pour les mettre en application. Du reste, un membre pourrait aussi devoir prendre

des engagements pour des activités qui devront être sous-traitées au secteur privé et sur lesquelles les pouvoirs publics exerceraient peu de contrôle.

Dans l'ensemble, un accord sur la facilitation des échanges conclu sous l'égide de l'OMC aurait d'importantes implications pour les États membres de l'OMC sur les plans réglementaire, institutionnel et législatif et générerait des coûts sur le court terme, mais aussi des coûts récurrents sur le long terme. Ces points sont examinés ci-après.

Contexte du mandat de négociation pour un accord sur la facilitation des échanges

Les membres de l'OMC ont officiellement convenu d'initier des négociations sur la facilitation des échanges en 2004, conformément à l'ensemble d'accords-cadre de juillet 2004 (appelé la décision du Conseil général de l'après-Cancún).

Il est important de rappeler que la facilitation des échanges faisait partie des « questions de Singapour », qui comprenaient également l'investissement, les marchés publics et la concurrence, auxquelles les pays en développement s'étaient opposés, y compris dans le programme de négociations de la cinquième Conférence ministérielle de Cancún.

Le mandat de négociation pour un accord sur la facilitation des échanges, figurant dans les « Modalités pour les négociations sur la facilitation des échanges » de la décision de 2004 (Annexe D), prévoit expressément que les négociations « viseront à clarifier et à améliorer » les aspects pertinents des articles relatifs à la facilitation des échanges de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994 (c'est-à-dire les articles V, VIII et X), en vue « d'accélérer

encore le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit ». Les négociations n'ont donc pas pour but d'affaiblir ou de supprimer les droits et obligations visés par les trois articles du GATT, ni de compromettre la marge de manœuvre dans le choix des politiques et des réglementations nationales. Sinon, cela reviendrait à outrepasser le mandat de négociations. Pourtant, certaines dispositions conclues dans le cadre des négociations ne se limitent pas à clarifier, mais modifient bel et bien les articles V, VIII et X du GATT.

Le projet de texte de négociation sur la facilitation des échanges comprend deux sections : la première inclut les nouvelles règles négociées pour clarifier et améliorer les articles du GATT ; la seconde traite des règles relatives au traitement spécial et différencié. La deuxième section est primordiale pour garantir aux pays en développement et aux PMA les flexibilités dont ils ont besoin, qui prendront en compte leur niveau de développement et leurs capacités à mettre en œuvre les obligations en matière de facilitation des échanges de manière progressive, à leur rythme et en fonction des ressources à leur disposition.

Traitement spécial et différencié

Le traitement spécial et différencié et l'amélioration de l'assistance technique et du soutien pour le renforcement des capacités ont été des éléments clés du mandat de négociation fixé en 2004, qui soulignait que les négociations « tiendront pleinement compte du principe du traitement spécial et différencié pour les pays en développement et les pays les moins avancés ». Le mandat prévoyait que le principe de traitement spécial et différencié irait au-delà des périodes de transition accordées aux pays en développement et aux PMA pour mettre en œuvre leurs engagements, et que la mise en œuvre serait fonction de l'aide financière et technique et du soutien pour le renforcement des capacités apportés par les pays membres développés de l'OMC.

En outre, l'Annexe E de la Déclaration ministérielle de Hong Kong (2005) présentait le programme de travail du groupe de négociation sur la facilitation des échanges. L'annexe exigeait que l'assistance technique et les engagements en matière de renforcement

des capacités dont il était question dans l'Annexe D de l'ensemble des textes de juillet 2004 soit « rendus opérationnels en temps voulu » et mis en œuvre « de façon précise, effective et opérationnelle et compte tenu des besoins et priorités des pays en développement et des PMA en matière de facilitation des échanges. » Dans l'Annexe E, il est recommandé aux pays membres développés d'apporter un soutien global, à long terme et durable, le tout reposant sur un financement sûr, aux pays en développement et PMA membres pour qu'ils mettent en œuvre leurs engagements.

Ingérence dans le pouvoir de réglementation

L'accord sur la facilitation des échanges est fait de telle manière qu'il pourrait limiter les pouvoirs de réglementation des États membres de l'OMC. Il est susceptible d'introduire de nombreux motifs qui pourraient être invoqués pour contester les législations et les réglementations des États membres dans le cadre du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

Il est important de rappeler que des douzaines de règlements de différends étaient fondés sur des motifs juridiques figurant dans les articles relatifs à la facilitation des échanges du GATT de 1994 (articles V, VIII et X). Dans ces affaires, les groupes spéciaux de l'OMC chargés du règlement des différends et l'Organe d'appel ont souvent conclu que les membres de l'OMC en cause avaient porté atteinte aux obligations prévues dans ces articles.

Par exemple, les groupes spéciaux de l'OMC se sont souvent prononcés sur les obligations qui incombent aux membres en vertu de l'article VIII du GATT relatif aux redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation, dans les affaires « Argentine – Chaussures, textiles et vêtements », « États-Unis – Certains produits en provenance des CE », « Chine – Matières premières » et « CE – Bananes II ». En règle générale, les groupes spéciaux ont donné une interprétation très vaste des obligations qui s'imposaient aux membres en vertu de cet article, notamment en ce qui concerne leur obligation de limiter les redevances perçues à l'importation et l'exportation, ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation, au coût approximatif des services rendus, ainsi

que de leur obligation de restreindre les formalités d'importation et d'exportation.

En outre, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel se sont à de nombreuses reprises référés aux obligations qui incombent aux membres en vertu de l'article X du GATT se rapportant à la publication et l'application des règlements relatifs au commerce. Dans de nombreuses affaires, les organes de règlement des différends ont conclu que les membres avaient manqué à leurs obligations pour le motif qu'ils n'avaient pas publié une loi, un règlement, une décision judiciaire ou administrative relevant du champ d'application des dispositions de l'article, ou qu'ils ne les avaient pas publiés « dans les moindres délais » ou « de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance ».

Le projet de texte de négociation sur la facilitation des échanges est rempli de termes juridiques imprécis ainsi que de « critères de nécessité », plus contraignants que les dispositions des articles du GATT relatifs à la facilitation des échanges. Cela pourrait fournir de multiples motifs pour remettre en cause un large éventail de lois, réglementations et mesures qui ne concernent pas uniquement l'administration des douanes, mais qui concernent le commerce en général ou les réglementations « s'appliquant à l'importation et l'exportation, ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation » de marchandises ou de leur transit.

Par exemple, l'article premier du projet de texte de négociation sur la facilitation des échanges porte sur la publication et la disponibilité des renseignements, et a pour but de clarifier et améliorer l'article X du GATT. Concernant la publication d'une réglementation (c'est-à-dire une loi, un règlement, une décision judiciaire ou administrative), l'article du GATT précisait uniquement qu'elle devait être faite « dans les moindres délais » et « de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance ». L'Organe de règlement des différends a fréquemment recouru à ces termes. Le projet de texte de négociation sur la facilitation des échanges ajoutent des motifs qui donneront probablement lieu à l'interprétation de l'Organe de règlement des différends, notamment l'obligation de publier les

renseignements « d'une manière non discriminatoire et facilement accessible ». Par conséquent, le projet de texte multiplie les raisons qui peuvent être invoquées pour mettre en cause un État membre et juger qu'il manque à ses obligations.

Ce sont tous les articles de la section première du projet de texte sur la facilitation des échanges qui contiennent des termes vagues, sujets à interprétation et pouvant fournir des motifs pour lesquels contester les mesures et les capacités d'un État membre.

En outre, les règles conçues pendant les négociations restreignent trop la marge de manœuvre dans le choix des politiques et réglementations nationales. À titre d'exemple, l'article 6 portant sur les systèmes de sanctions s'étend sur les procédures liées aux conflits d'intérêts et à la rémunération et sur les systèmes de gratification des fonctionnaires ; des dispositions qui vont au-delà de ce qui est prévu au GATT. D'autres articles contiennent des listes détaillées de critères visant à définir et appliquer certaines pratiques douanières. Tel est le cas de l'article 7 sur la mainlevée et le dédouanement des marchandises, qui traite des systèmes de « gestion des risques » et d'« opérateurs agréés » lesquels jouissent de conditions préférentielles additionnelles concernant la réalisation de leurs transactions et les installations où ont lieu les transactions. Ces dispositions limiteraient le pouvoir de décision et d'action des États membres dans la définition et l'application de plusieurs prescriptions imposées par un éventuel accord sur la facilitation des échanges et serait une entrave à la liberté des États de choisir leurs politiques.

De manière générale, la plupart des dispositions du projet de texte de négociation sont rédigées dans une langue contraignante ; dans certaines dispositions, les flexibilités sont limitées et mal définies. Le texte contient de nombreuses expressions visant à atténuer la nature contraignante des dispositions, comme « prévoira, selon qu'il sera approprié », « s'efforcera de », « utiliseront, dans la mesure du possible », « utiliseront, dans les cas où cela sera réalisable » ou « adoptera ou maintiendra dans la mesure de ce qui sera réalisable ». Ce libellé est présenté, dans les négociations, comme une variante de la terminologie contrai-

gnante ; en d'autres termes ce libellé est censé assouplir les obligations qui s'imposent aux États membres en application d'un accord sur la facilitation des échanges.

Ces formulations relèvent d'une langue contraignante qui est certes assortie d'une certaine flexibilité, mais cette flexibilité n'est pas précisément délimitée. La jurisprudence de l'OMC montre que l'Organe de règlement des différends a interprété ces termes de manière plus ou moins stricte selon les cas.

Par exemple, l'Organe a généralement considéré que l'expression « s'efforcera de » ne traduisait pas d'« obligation de résultat » et, par conséquent, qu'elle n'était pas de nature juridiquement contraignante en ce qui concerne le résultat de l'action.

Cela étant, la terminologie utilisée obligera les membres à prendre au moins certaines actions pour se conformer à la disposition en question, sous peine de manquer à leurs obligations.

Problèmes d'ordres institutionnels et législatifs

La mise en œuvre d'un éventuel accord sur la facilitation des échanges se fera de manière différente selon les pays, en fonction de la manière dont il sera intégré aux systèmes nationaux et des liens qu'il aura avec les systèmes législatifs et judiciaires nationaux.

Plusieurs des dispositions en négociation pourraient être administrativement et institutionnellement lourds pour les États membres, en particulier les pays en développement et les PMA, où les services douaniers et les mécanismes institutionnels chargés de questions douanières ne sont pas aussi perfectionnés que dans les pays développés. Il est intéressant de rappeler que la plupart des propositions et des disciplines à partir desquelles les négociations sont menées ont été présentées par les pays développés ; cela met au jour la nature des pratiques de ces derniers qui favorisent leurs priorités, intérêts, moyens financiers et ressources.

Plusieurs dispositions nécessitent de mettre en place et de continuellement mettre à jour des systèmes de gestion des renseignements et d'attribuer cette tâche à des personnes ou des services spécifiques. Tels sont notamment les cas de l'article premier sur la publication et la disponibilité des ren-

seignements, de l'article 2 sur la publication préalable et les consultations, de l'article 6 sur les disciplines concernant les redevances et impositions imposées à l'importation et à l'exportation ou à l'occasion de l'importation et de l'exportation et de l'article 7 sur la mainlevée et le dédouanement des marchandises.

De nombreux pays devront probablement adopter un acte juridique ou une politique officielle pour désigner la ou les agences ou entités qui seraient chargées de mettre en œuvre l'obligation. En outre, des actes législatifs ou administratifs peuvent être nécessaires pour attribuer les responsabilités et définir le mandat et les compétences de l'institution compétente. Dans certains cas, le processus législatif national devrait être modifié afin d'être conforme aux prescriptions de l'accord. Cela serait notamment nécessaire en ce qui concerne la publication de nouvelles lois commerciales ou la modification de certaines d'entre elles avant leur entrée en vigueur, et le respect du droit des négociants et d'« autres parties intéressées » de formuler des observations sur les lois et réglementations, d'après ce qui est proposé en vertu de l'article 2 du projet de texte.

L'expression « autres parties intéressées » ne figure pas dans le GATT ; son utilisation pourrait donc être considérée comme une manière d'aller plus loin que le mandat de négociation. Si l'expression reste telle quelle dans le projet de texte de négociation, elle désignera une catégorie de parties non limitée et indéterminée. Cette catégorie pourrait comprendre une longue liste d'entités qui ont un lien direct ou indirect avec les transactions commerciales couvertes par l'accord, et qui n'ont pas l'obligation d'être basées sur le territoire de l'État membre mettant en œuvre la mesure.

La mention « parties intéressées » au titre de l'article 2 pourrait donc donner lieu à une obligation d'ouvrir le processus législatif concernant la consultation et l'observation préalables des réglementations, nouvelles, modifiées ou en projet, à des négociants et des parties intéressées ne résidant pas sur le territoire de l'État membre. Cela donnerait lieu à la spéculation et aux pressions de la part des lobbys et servirait les groupes d'intérêt. L'action des lobbys et leur influence pourrait détourner les processus réglementaires et

législatifs des partenaires nationaux et des priorités de développement.

En outre, les obligations découlant de l'article 7 sur la présentation de documents relatifs aux marchandises avant leur arrivée dans l'État membre et de l'article 10 concernant les formalités se rapportant à l'importation, à l'exportation et au transit traitent du rôle souverain de l'État dans la gestion de leurs douanes et pourraient changer la nature même de la gestion des systèmes d'application et de recouvrement des droits de douane. Nombreux sont les membres qui devraient adapter leur législation pour accélérer la mainlevée à l'arrivée des marchandises conformément aux conditions énoncées dans l'accord.

Il faut préciser que les membres seront tenus de mettre ces obligations en pratique partout sur le territoire national. Alors que certains membres peuvent déjà avoir mis en place ces obligations dans certaines régions ou services douaniers, il demeure très difficile de garantir une mise en conformité homogène partout dans le pays.

L'aide financière suffit-elle à couvrir les coûts de la mise en œuvre d'un accord sur la facilitation des échanges ?

Le Secrétariat de l'OMC, les organisations internationales et les membres de l'OMC ont initié de nombreux débats et analyses au sujet des coûts qu'engendrerait la mise en œuvre d'un accord sur la facilitation des échanges. De multiples évaluations et réunions ont été organisées dans le but de relier l'aide au commerce et le processus de négociation d'un accord sur la facilitation des échanges. Il a été dit que les fonds et les capacités des donateurs sont suffisants pour répondre aux besoins des pays en développement pour mettre en œuvre ledit accord.

Or, cette affirmation, selon laquelle ces apports permettront de répondre aux difficultés que les pays en développement et les PMA rencontreront pour assumer les coûts de la mise en œuvre, est discutable. Les coûts comprennent celui de la main d'œuvre, celui des équipements et des systèmes informatiques, ainsi que celui, significatif, des infrastructures. Ces coûts ne se limiteraient pas à un investissement ponctuel, mais seraient, pour la plupart, récurrents.

Par exemple, en Turquie, la modernisation des systèmes informatiques douaniers a coûté 28 millions de dollars des États-Unis. Au Maroc, les coûts liés au système informatique douanier sont évalués à 10 millions de dollars. Au Chili, la mise en place d'un système douanier automatisé a représenté un investissement total de 5 millions de dollars au début des années 1990. En Jamaïque, l'introduction d'un système de gestion douanière informatisé a coûté environ 5,5 millions de dollars. La Tunisie a dû déboursier 16,21 millions de dollars pour informatiser et simplifier ses procédures. Il est intéressant de noter que selon le rapport de la Banque mondiale les coûts de mise en place de systèmes douaniers informatisés ne constituent qu'une partie des coûts du cycle de vie du matériel et qu'il n'est pas rare que les coûts d'entretien et de mise à jour soient sous-estimés et qu'ils ne soient pas correctement inclus dans les coûts de cycle de vie du matériel.

En outre, un rapport de l'OCDE de 2003 soulignait qu'en Bolivie un projet de modernisation des douanes sur cinq ans a coûté 38 millions de dollars, dont 25 millions pour les perfectionnements institutionnels et 9 millions pour l'informatisation des systèmes. Rien que pour mettre en place un système de dédouanement exprès, un pays aussi petit que le Taipei chinois dont les infrastructures sont déjà développées a dû créer 20 nouvelles chaînes de traitement équipées chacune d'un appareil de détection aux rayons X. La Division exprès comprend 117 fonctionnaires qui travaillent en équipes de jour et de nuit, de façon à offrir un service 24 heures sur 24, sept jours sur sept.

Les infrastructures et les systèmes automatisés évoqués ci-dessus ne sont qu'une partie des investissements et des dépenses qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les pratiques imposées par l'accord négocié sur la facilitation des échanges.

Ainsi, chaque année il faudra prendre sur les budgets nationaux pour couvrir ces coûts, ce qui pourrait essentiellement mener à une réutilisation disproportionnée des ressources, déjà limitées et initialement destinées à des institutions primordiales et des services publics, pour la gestion des douanes. Une solide évaluation des besoins devrait prendre en compte les besoins sur le long terme et ne peut pas unique-

ment être fondée sur les fonds disponibles au moment des négociations.

Du reste, il est important de rendre plus transparents les sources des fonds internationaux mis à disposition pour contribuer à la mise en œuvre d'un accord sur la facilitation des échanges. Ces fonds ne devraient pas être pris des lignes budgétaires consacrées aux besoins et aux objectifs de développement. Ils ne devraient pas non plus endetter les pays.

En outre, les États membres de l'OMC qui négocient un accord sur la facilitation des échanges devraient couvrir les éventuels coûts liés aux pertes irremplaçables de recettes tarifaires. Les recettes douanières représentent une part bien plus grande du produit total des taxes dans les pays en développement et les PMA que dans les pays développés. Étant donné que ces derniers sont très peu tributaires des droits de douane, il y a moins de chance qu'un importateur fasse une fausse déclaration d'importation dans le but de contourner les droits de douane dans les pays développés que dans les pays en développement et les PMA. Parmi les articles qui auront d'éventuelles implications dans ce domaine, il y a l'article 3 sur les décisions anticipées, l'article 6 sur les disciplines concernant les redevances et impositions et l'article 7 sur la séparation de la mainlevée de la détermination finale des droits de douane, taxes, redevances et impositions.

En outre, de nombreuses dispositions figurant dans le projet de texte sur la facilitation des échanges constituent des problèmes d'ordre purement stratégique ; c'est pourquoi l'assistance technique et financière n'aidera pas un État membre à pallier les difficultés que présente la mise en œuvre de ces dispositions.

Conclusions

De prime abord, la facilitation des échanges semble être bénéfique à tout le monde. Un examen plus détaillé montre cependant que les avantages et les coûts dépendent des capacités et des stades de développement de chaque pays mettant en œuvre les mesures de facilitation.

De nombreux rapports, comme celui de l'OCDE concernant les indicateurs sur la facilitation des échanges,

(Suite à la page 14)

Le plein emploi doit être une priorité absolue des objectifs de développement durable

Le présent article traite des objectifs de développement durable et de l'emploi. Il souligne que le plein emploi devrait être un objectif de développement hautement prioritaire, au même titre que l'élimination de la pauvreté et que la croissance économique durable. Accepter le plein emploi comme un des principaux objectifs de développement durable devrait donc être une priorité pour les pays en développement. Le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20) mentionne d'ailleurs le plein emploi dans plusieurs paragraphes (tel que décrit plus en détail à la fin de la section « Aperçu général »)

Pour commencer, cet article met l'accent sur la dimension internationale de chaque objectif (ce que les pays développés et les organisations internationales peuvent faire pour les pays en développement). Il traite ensuite des actions qui doivent être prises à l'échelle nationale. Enfin, il propose des moyens de mise en œuvre (sur les plans financier et technique).



Le plein emploi devrait être un objectif hautement prioritaire des objectifs de développement durable et du programme d'action en faveur du développement au-delà de 2015.

Aperçu général

Pour de nombreuses raisons évidentes, la question de l'emploi est primordiale. Elle représente le lien entre les objectifs économiques et sociaux les plus importants. En effet, les politiques économiques devraient mener à la création d'emplois et de moyens de subsistance. D'un point de vue social, une personne qui possède un emploi rémunéré ou exerce une activité de subsistance, gagne le revenu nécessaire pour échapper à la pauvreté et pour subvenir à ses besoins fondamentaux : l'alimentation, la santé et le logement.

Nous proposons donc que « la réalisation du plein emploi » soit acceptée comme un des principaux objectifs de développement durable. Lorsque nous parlons d'emploi, nous parlons aussi bien d'emplois dans le secteur formel que de moyens de subsistance dans les secteurs agricole et informel.

Déjà dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le plein emploi était largement reconnu comme étant l'objectif prioritaire des politiques économiques ; notamment parce que le taux de chômage relativement élevé enregistré durant la crise de 1929 sur une longue période était considéré comme un problème majeur qui a conduit à la guerre. Après la guerre, des organisations internationales telles que l'Organisation des Nations Unies (ONU), le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation internationale du Travail (OIT), le GATT et, plus tard, la CNUCED ont vu le jour et la question de l'emploi faisait partie de leurs priorités. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, qui a eu lieu à la Havane (Cuba) en 1947 et qui était une des premières conférences des Nations Unies, déboucha sur la création d'un système commercial multilatéral.

La création d'emplois ou le plein emploi était l'objectif principal, ou faisait du moins partie des objectifs principaux, des organisations telles que le FMI et l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le préambule de l'Accord instituant l'OMC précise que les Parties reconnaissent que leurs rapports « devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective ». L'article premier des Statuts du FMI fait figurer « l'instauration et [le] maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réels » dans les objectifs principaux de sa politique économique. La réalisation du plein emploi est devenue, dans les modèles macroéconomiques conventionnels enseignés dans les écoles et les universités et dans les milieux gouvernementaux, l'objectif prioritaire des politiques économiques. Ces modèles s'accordaient aussi sur le fait que l'objectif du plein emploi ne pouvait être atteint que si la croissance et le développement économique étaient suffisants. C'est pourquoi, la croissance et l'emploi étaient considérés, ensembles, comme des priorités.

Des dizaines d'années plus tard, l'objectif du plein emploi a perdu son statut d'objectif prioritaire, car d'autres sont devenus tout aussi importants, voire plus importants. Ces autres objectifs comprennent notamment la maîtrise de l'inflation et la réduction du déficit budgétaire, l'abaissement des droits de douane, l'allègement de la bureaucratie et la baisse du nombre d'administrations publiques. Ces ob-

jectifs sont devenus des éléments caractéristiques des « politiques d'ajustement structurel », qui vont de pair avec les prêts octroyés par les institutions financières internationales au pays en développement et qui représentent parfois une condition nécessaire pour bénéficier de leur programme d'aide. Par conséquent, de nombreux pays en développement ont adopté ces politiques, reléguant la création d'emplois et la croissance économique au second plan.

Toutefois, depuis quelques années, la création d'emplois et les moyens de subsistance durables sont considérés comme étant les principaux objectifs de développement et la réalisation de ces objectifs comme un moyen d'atteindre d'autres objectifs tels que l'élimination de la pauvreté et le développement social, dont l'accès à l'alimentation, aux soins et à l'éducation.

Il est donc fondamental de reconnaître que la réalisation du plein emploi doit faire partie des objectifs de développement durable hautement prioritaires.

« L'avenir que nous voulons » (le document final de Rio+20) le reconnaît.

Dans la partie générale, paragraphe 24, les États soulignent qu'ils sont « profondément préoccupés par la persistance de taux élevés de chômage et de sous-emploi, particulièrement chez les jeunes ». Au paragraphe 23, ils réaffirment qu'il est important « d'aider les pays en développement à éliminer la pauvreté [...], notamment en [...] favorisant le plein emploi productif ». Ce document contient également toute une section concernant la « promotion du plein emploi et de l'emploi productif, du travail décent pour tous et de la protection sociale ». Dans cette section, les États reconnaissent que le plein emploi productif représente un besoin majeur qu'il faut promouvoir et créer à tous les niveaux.

Voilà pourquoi nous devons considérer « la réalisation du plein emploi » comme un objectif hautement prioritaire des politiques sociales et économiques.

B. Coopération internationale

Les pays en développement ont besoin de mettre en place un cadre politique international leur permettant de faire du plein emploi un objectif de développement concret, car les politiques des

pays développés et des organisations internationales exercent une forte influence sur les politiques des pays en développement, ce qui agit sur le niveau de l'emploi.

Voici des propositions d'objectifs intermédiaires, réalisables à l'échelle internationale, qui sont cruciaux pour les pays en développement :

1. Au moment d'élaborer des politiques économiques nationales, les pays développés doivent prendre pleinement compte des effets de ces politiques sur le taux d'emploi et les perspectives d'emploi des pays en développement. Ils ne devraient pas adopter des politiques qui nuisent à l'emploi et aux perspectives d'emploi des pays en développement.

2. Les institutions financières internationales ainsi que les organismes d'aide devraient pleinement tenir compte des répercussions de leurs conseils stratégiques et des conditions auxquelles sont subordonnés l'octroi de prêts et de l'aide sur l'emploi et sur les moyens de subsistance dans les pays en développement. Leurs recommandations stratégiques ou les conditions qu'ils imposent devraient viser à la création d'emplois et contribuer à la réalisation du plein emploi dans les pays en développement.

3. Lorsque l'ordre de priorité des objectifs des politiques macroéconomiques est évalué, le plein emploi devrait être placé en haut de l'échelle des priorités des organismes internationaux, surtout lorsque les politiques en question concernent les pays en développement.

4. Les critères de viabilité de la dette appliqués aux pays en développement

devraient pleinement prendre en compte la nécessité de créer suffisamment d'emplois en tant que principal objectif de développement durable.

5. Lors de l'élaboration des règles relatives au commerce international et lors des négociations, le maintien et la promotion de l'emploi et des moyens de subsistance dans les pays en développement doivent être traités comme des objectifs hautement prioritaires.

C. Politiques nationales

1. Tous les pays doivent considérer la réalisation du plein emploi comme un objectif économique et social hautement prioritaire. Précisons que le terme « emploi » comprend aussi bien les emplois dans le secteur formel que les moyens de subsistance dans les secteurs informel et de l'agriculture à petite échelle.

2. Précisons encore que pour atteindre le plein emploi dans le contexte du développement durable il faut :

a) élaborer des politiques visant à une croissance économique créatrice d'emplois,

b) donner la priorité aux petites et aux moyennes entreprises ainsi qu'aux petits agriculteurs qui doivent être au centre des politiques et mesures d'incitations en faveur de la croissance,

c) viser des taux d'emploi et des niveaux de revenu qui soient socialement et économiquement décents et durables,

d) pleinement prendre en compte les préoccupations relatives à l'environnement et à la santé lors de l'élaboration de politiques visant à la création d'emplois,



File d'attente : Les chômeurs en Europe font la queue pour toucher des allocations de chômage. La plupart des pays en développement n'ont pas les moyens d'offrir de telles prestations : assurer le plein emploi est une meilleure stratégie.

e) accorder une attention particulière à la réduction du chômage chez les jeunes.

3. Lors de l'élaboration de politiques budgétaires, la création d'emplois et la réalisation du plein emploi doivent avoir la priorité absolue.

4. L'insuffisance de ressources publiques utilisées pour financer des programmes permettant de générer une croissance créatrice d'emplois à un taux suffisamment élevé pour assurer le plein emploi devrait être comblée à l'aide de financements internationaux et de la coopération internationale.

D. Moyens de mise en œuvre

Des ressources financières adaptées, une assistance technologique technique appropriée et un renforcement des capacités devraient être apportés aux pays en développement qui en ont besoin pour élaborer des politiques nationales qui accordent la priorité absolue à la création d'emplois et qui ont pour objectif d'assurer le plein emploi.

Facilitation des échanges

(Suite de la page 11)

suggèrent qu'un accord sur la facilitation des échanges aura des effets positifs sur les flux commerciaux, réduira le coût des échanges dans le monde et sera particulièrement bénéfique aux pays en développement. Par exemple, les études de l'OCDE sur les politiques commerciales évaluant les incidences des mesures de facilitation des échanges sur les pays de l'OCDE laissent entendre que le coût des échanges diminuera de presque 10% de manière mondiale, sachant qu'il réduira de 14,5% dans les pays à faible revenu, de 15,5% dans les pays au revenu intermédiaire de la tranche inférieure et de 13,2% dans les pays au revenu intermédiaire de la tranche supérieure.

Or, ces études ne montrent pas qui profitent des avantages de la hausse des flux commerciaux, ni si les flux commerciaux découlant de l'accord sont des importations ou des exportations, ni dans quels pays les coûts commerciaux réduiront. Par exemple, dans



The Economic Times, Inde

Un accord sur la facilitation des échanges sous l'égide de l'OMC imposera de nouvelles obligations juridiquement contraignantes sur les pays pour qu'ils accélèrent le dédouanement des marchandises aux frontières. Les pays en développement s'inquiètent de la nature contraignante de l'accord, des obligations de modifier les réglementations et du type et de l'ampleur des coûts qui leur incomberont.

un rapport de 2013, l'OCDE affirme que « cette possibilité de réduction du coût des échanges bénéficierait à l'ensemble des parties prenantes, c'est-à-dire à la fois aux importateurs, aux exportateurs et à l'administration publique » et, dans une note de bas de page, qu'« une méthode quantitative plus perfectionnée pourrait faire apparaître plus précisément l'identité des bénéficiaires ».

L'analyse ne fournit donc pas les renseignements qui permettraient de comprendre quelles sont les implications de l'accord pour les pays en développement et les PMA, plus particulièrement en ce qui concerne les effets attendus d'un accord sur la facilitation des échanges sur la hausse des importations, ainsi que les implications liées aux positions des balances de paiement. Le coût des échanges pourrait fortement baisser parce que les pays en développement aligneraient leurs systèmes avec les pratiques des pays développés. La répartition des avantages n'est donc pas claire.

En réalité, un accord sur la facilitation des échanges conclu sous les aus-

pices de l'OMC ne répondrait pas nécessairement aux réels besoins des pays en développement et des PMA en termes de capacité de production et commerciale, ni en termes d'échanges commerciaux interrégionaux. La mise en œuvre de l'accord pourrait entraîner une hausse des importations de beaucoup de pays en développement, sans pour autant renforcer leur capacité d'exportation.

C'est pourquoi, il est essentiel de dire que retirer des avantages de la facilitation des échanges par le renforcement des infrastructures et des capacités de production des pays en développement, d'une part, et signer un accord international juridiquement contraignant qui s'appliquera en vertu d'un mécanisme international de règlement des différends, qui fixera de multiples obligations de mise en œuvre auxquelles les membres devront se conformer dans un délai bien défini, et ce sans période d'essai ni évaluation complète et réaliste des coûts, d'autre part, sont deux choses bien distinctes.

SOUTH BULLETIN

COMITÉ DE RÉDACTION

Rédacteur en chef : Martin Khor

Collaborateurs à la rédaction : Vice Yu.

Assistante : Xuan Zhang. Traduction : Marie Mérieau, Pauline Morel

Le *South Bulletin* est publié par le Centre Sud, un centre de réflexion intergouvernemental de pays en développement

Site Web du Centre Sud :

(en anglais, français et espagnol)

www.SouthCentre.int

Centre Sud

Tél : +41 22 791 8050

Email : south@southcentre.int