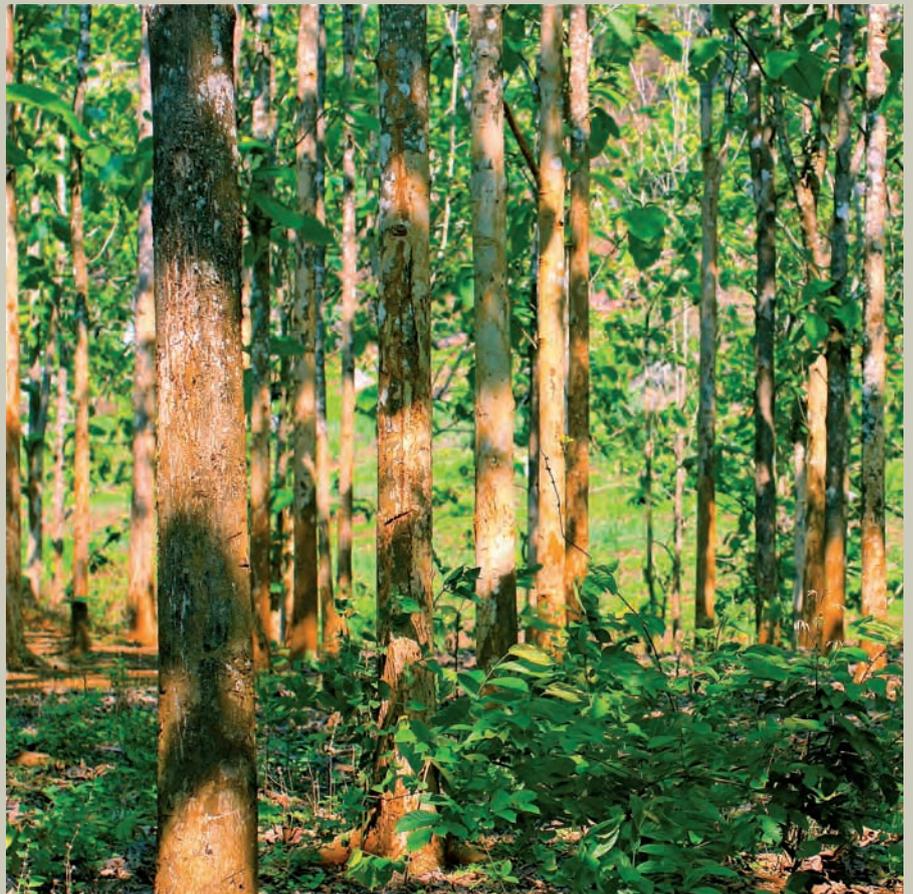




ORGANISATION
MONDIALE
DU COMMERCE

Rapport sur le commerce mondial 2010

Le commerce des ressources naturelles



Résumé analytique

Section A : Introduction

Les ressources naturelles occupent une place importante et croissante dans le commerce mondial et, si elles sont bien gérées, elles peuvent fournir une variété de produits qui contribuent grandement à la qualité de la vie. Elles posent en outre des problèmes particuliers aux décideurs politiques.

L'extraction et l'utilisation des ressources naturelles doivent tenir compte des besoins concurrents des générations actuelles et futures. La manière dont elles sont gérées a des conséquences importantes pour l'environnement et la durabilité. Leur répartition inégale entre les pays et la volatilité de leurs prix peuvent être source de tensions internationales. En outre, avec la reprise de la croissance de la production mondiale au sortir de la crise financière et de la récession, il est presque certain que les prix des ressources naturelles repartiront à la hausse.

Les ressources naturelles ont plusieurs caractéristiques particulières qui influent sur les modalités de leur commerce et sur la nature des règles auxquelles il est soumis. Étant donné la rivalité des intérêts internationaux et intergénérationnels inhérente au commerce des ressources naturelles, il est indispensable que ces règles soient transparentes, prévisibles, bien conçues et équitables. Des règles inappropriées ou contestées risquent d'attiser le nationalisme des ressources naturelles, lorsque le déséquilibre des pouvoirs entre les pays et les motivations égoïstes dictent la politique commerciale. Dans un monde où, du fait de leur rareté, les ressources naturelles doivent être exploitées et gérées avec parcimonie, les politiques commerciales non coopératives peuvent avoir des effets particulièrement dommageables sur le bien-être mondial.

Le présent Rapport examine ces questions en mettant l'accent sur les ressources qui font l'objet d'échanges internationaux, comme les produits de la pêche, les produits forestiers, les combustibles et les produits miniers. Les produits agricoles ne sont pas inclus dans l'analyse car ils sont cultivés et non extraits de l'environnement naturel. Les ressources non échangées ne sont que brièvement examinées. Par exemple, le Rapport considère l'eau non comme un produit échangé en soi mais plutôt comme une composante d'autres produits. Des ressources naturelles comme l'air ou la biodiversité ne sont examinées que dans la mesure où elles sont affectées par le commerce.

Voir page 40.

Section B : Les ressources naturelles : définitions, structure des échanges et mondialisation

Définitions et principales caractéristiques des ressources naturelles

Les ressources naturelles sont les « stocks de matières présentes dans le milieu naturel qui sont à la fois rares et économiquement utiles pour la production ou la consommation, soit à l'état brut, soit après un minimum de transformation ». La plupart des ressources naturelles ont en commun plusieurs caractéristiques importantes, notamment : répartition inégale entre les pays, caractère épuisable, externalités (défaillances du marché liées aux effets de la consommation et/ou de la production non intégrés dans les prix), prédominance dans la production et le commerce, et volatilité des prix.

Répartition inégale

La fourniture de certaines des ressources naturelles les plus essentielles est contrôlée par un petit nombre de pays, qui sont ainsi en mesure d'exercer un pouvoir sur les marchés. Il peut en résulter des frictions commerciales, bien que le commerce permette d'améliorer l'efficacité et d'accroître le bien-être en transférant les ressources des régions où elles sont relativement abondantes vers les régions où elles sont relativement rares.

Caractère épuisable

Il y a des ressources non renouvelables (combustibles fossiles et minerais métalliques, par exemple) et des ressources renouvelables (poissons, forêts, eau, par exemple), mais même les ressources renouvelables peuvent s'épuiser si elles sont mal gérées. D'où l'importance de la gestion des ressources. Dans certains cas, le commerce peut contribuer à l'épuisement des ressources en accélérant l'appauvrissement des réserves.

Externalités

La production, le commerce et la consommation des ressources naturelles peuvent avoir des effets négatifs sur des tiers qui n'interviennent pas sur les marchés où sont prises les décisions économiques s'y rapportant. Le commerce peut aggraver ou améliorer ces externalités en augmentant la consommation ou en favorisant l'utilisation plus efficace des ressources.

Prédominance dans les économies nationales

Les industries d'extraction des ressources représentent parfois une part disproportionnée du commerce et/ou du PIB d'un pays. C'est notamment le cas pour les combustibles et, dans une moindre mesure pour les minerais et les autres minéraux. Les exportations des pays riches en ressources sont généralement centrées sur quelques produits, et le commerce peut encourager la surspécialisation dans l'extraction des ressources. Il peut aussi faciliter la diversification en donnant accès aux marchés étrangers.

Volatilité

Les prix de certaines ressources naturelles, en particulier les combustibles et les produits miniers, peuvent être extrêmement volatiles. Cette volatilité est une source d'incertitude qui influe négativement sur les décisions d'investissement et de production. Le commerce peut atténuer cette volatilité en assurant l'accès à des ressources diverses.

Commerce des ressources naturelles et indicateurs connexes

Au cours des dernières années, la part des ressources naturelles dans le commerce mondial a fortement augmenté, ce qui a inversé en partie la tendance à l'accroissement du commerce des produits manufacturés observée depuis la Seconde Guerre mondiale, mais la situation varie selon les régions.

L'augmentation récente est due surtout à la hausse des prix des produits de base, notamment du pétrole. Les combustibles représentent plus des trois quarts du commerce des ressources naturelles.

En Afrique, au Moyen-Orient et dans la Communauté d'États indépendants (CEI), la part des ressources dans les exportations totales a dépassé 70 pour cent en 2008, alors qu'en Amérique du Nord, en Europe et en Asie, elle était de 20 pour cent au moins. En Amérique du Sud et en Amérique centrale, elle se situait entre les deux, à 47 pour cent.

Dans les régions moins industrialisées, le commerce intrarégional des ressources naturelles est très limité, ce qui n'est pas le cas dans les régions plus industrialisées.

En 2008, la part du commerce intrarégional dans les exportations de ressources naturelles des régions plus industrialisées de l'OMC se présentait comme suit : 82 pour cent pour l'Europe, 78 pour cent pour l'Asie et 62 pour cent pour l'Amérique du Nord. Par contre, dans les régions riches en ressources (CEI, Afrique et Moyen-Orient), la part du commerce intrarégional était très faible (respectivement 12 pour cent, 5 pour cent et 2 pour cent). L'Amérique latine se situait, là aussi, entre les deux, avec une part du commerce intrarégional de 22 pour cent.

Modes d'échange des ressources naturelles

Le commerce des ressources naturelles diffère du commerce des produits manufacturés par certains aspects importants. Étant plus ou moins homogènes par nature, les ressources naturelles se prêtent à un commerce centralisé, ce qui facilite les transactions boursières et permet la formation d'un prix unifié.

L'apparition de marchés organisés a considérablement réduit les coûts de transaction dans le commerce des ressources naturelles. Bien que le négoce des produits de base ait encore lieu en grande partie dans le monde développé, les bourses de certains pays en développement sont devenues les numéros un du marché de certains produits.

Les bourses centralisées facilitent la « découverte des prix » – ou détermination des prix du marché – et, en encourageant la concurrence, elles font baisser les prix pour les consommateurs. Les bourses de produits augmentent aussi la

liquidité et, en cas de perturbation de l'offre d'un producteur, elles permettent de trouver d'autres sources d'approvisionnement. Elles permettent aussi de se couvrir contre les variations de prix défavorables et elles font office d'intermédiaires financiers et de chambres de compensation, gérant ainsi le risque lié aux transactions boursières et assurant l'intégrité du marché.

Certains modes d'échange, comme les contrats intergouvernementaux à long terme et l'intégration verticale, se sont développés en réponse à certaines caractéristiques des ressources naturelles, notamment leur répartition géographique inégale.

Jusqu'au début des années 1970, le commerce de certains produits de base se faisait principalement sur la base de contrats à long terme entre pays producteurs et pays consommateurs, par l'intermédiaire d'entreprises d'État ou de multinationales. Ces arrangements étaient dictés par plusieurs facteurs, notamment des considérations stratégiques, des structures de production non compétitives, des investissements à fonds perdus importants et la sécurité de l'approvisionnement. Au fil du temps, ces contrats bilatéraux à long terme ont été complétés et même remplacés par des contrats négociés sur les marchés organisés. Mais il existe encore des contrats de fourniture bilatéraux entre les gouvernements des pays riches en ressources et des entreprises ou des investisseurs privés étrangers.

Pour de nombreux produits énergétiques et miniers, l'intégration verticale des différentes étapes de la production au sein d'un même entreprise dans des chaînes de production mondiales de plus en plus importantes est souvent préférée aux contrats conclus dans des conditions de pleine concurrence. Cela peut s'expliquer par la variation des profits aux différents stades de la chaîne d'approvisionnement, par l'incertitude de l'accès aux ressources, par les coûts irrécupérables élevés associés à l'investissement dans un lieu ou un site particulier, et par les exigences de qualité et de sécurité des consommateurs.

Ressources naturelles : la mondialisation et le débat intellectuel

La mondialisation du commerce des ressources naturelles est due à plusieurs facteurs, parmi lesquels la croissance démographique, la diffusion de l'industrialisation et la montée des pays en développement. Cependant, deux tendances se détachent en particulier : la révolution des techniques de transport depuis le milieu du XIX^e siècle et l'ouverture progressive des marchés de produits depuis les années 1980.

Les progrès des techniques de transport et des technologies de l'information ont modifié radicalement l'économie du transport des marchandises de faible valeur sur de grandes distances. Le coût du transport des ressources naturelles a diminué de plus de 90 pour cent entre 1870 et 2000 – ce qui a entraîné une augmentation considérable du volume des matières premières échangées, des distances parcourues et du nombre de produits concernés.

Depuis les années 1980, on observe une tendance régulière (quoique non universelle) à l'ouverture des marchés mondiaux de produits de base. Les obstacles tarifaires ont été progressivement réduits à l'occasion des cycles successifs de négociations commerciales multilatérales.

L'impact de la croissance économique sur les ressources naturelles limitées de la planète continue de faire l'objet d'un vaste débat intellectuel.

Certains considèrent que la poursuite de la croissance économique et/ou démographique entraînera inévitablement l'épuisement des ressources naturelles et la dégradation de l'environnement.

D'autres pensent que la croissance économique et le progrès technologique peuvent aider à gérer les ressources peu abondantes et à trouver des solutions de remplacement.

La question de savoir si les marchés, tels qu'ils sont structurés actuellement, sont à même de faire face à ces pressions est un sujet de controverse. Les inquiétudes quant à la viabilité des marchés ont trait aux retombées ou aux externalités qui doivent être gérées par les gouvernements. Le changement climatique et les autres signes de dégradation de l'environnement sont invoqués comme preuve de l'impuissance des marchés à freiner l'épuisement des ressources et à réduire les coûts environnementaux.

La question de savoir si les ressources naturelles étaient une «bénédiction» ou une «malédiction» pour le développement économique a été diversement appréciée au fil du temps. De nombreux économistes ont considéré que la dotation en ressources naturelles était la base de l'avantage comparatif des pays et le fondement de la croissance économique, tandis que d'autres ont estimé que la dépendance à l'égard des exportations de ressources naturelles pouvait enfermer les pays dans le sous-développement.

Les signes de baisse des prix et d'abondance croissante des ressources ont constitué un motif d'optimisme pour certains économistes, alors que d'autres ont vu un lien entre la baisse des prix des produits de base sur les marchés mondiaux et la détérioration des termes de l'échange (baisse des prix à l'exportation par rapport aux prix à l'importation) pour les pays en développement, qui entraînaient la stagnation des revenus et l'arrêt du développement.

Pour sortir de cette situation, les pays en développement ont été incités à diversifier leur économie et à développer leur industrie manufacturière – notamment en recourant à une protection sélective et au remplacement des importations. Les excès des politiques de remplacement des importations ont ensuite amené certains pays à mettre l'accent sur la croissance tirée par l'exportation, considérant que des marchés ouverts étaient le plus sûr garant de la croissance et du développement.

Le débat a mûri au cours des dernières années, car on a reconnu le caractère complexe et multidimensionnel du processus de développement. Ce point de vue tient compte des avantages de l'ouverture des marchés et reconnaît que les gouvernements ont la responsabilité de promouvoir le développement.

Voir page 44.

Section C : Théorie du commerce international et ressources naturelles

Commerce et répartition des ressources

La répartition géographique inégale des ressources entre les pays joue un rôle important dans l'explication des gains tirés du commerce des ressources naturelles.

Dans les modèles du commerce classiques fondés sur la théorie de l'avantage comparatif, la dotation en ressources naturelles immobiles et rares peut constituer une source de gains grâce au commerce. Le commerce favorise l'allocation plus efficace des ressources, ce qui entraîne un accroissement du bien-être social mondial. Ces effets «statiques» doivent être évalués par rapport aux effets dynamiques du commerce sur le caractère épuisable des ressources naturelles.

Des études empiriques récentes corroborent la théorie classique. Mais elles suggèrent aussi que c'est seulement quand d'autres déterminants de l'avantage comparatif – comme l'infrastructure, la scolarisation et la qualité des institutions – sont présents qu'un pays riche en ressources tirera pleinement avantage de l'exportation de ses ressources vers les pays relativement bien dotés en capital et en main-d'œuvre qualifiée, et importera en échange des biens à forte intensité de capital.

Théorie du commerce et caractère épuisable des ressources : le problème des ressources finies

Le commerce de ressources finies a des effets à la fois «statiques» et «dynamiques» sur le bien-être social. Alors que les théories classiques affirment que les effets statiques sont positifs, les effets dynamiques du commerce sont plus difficiles à étudier.

Une caractéristique essentielle des ressources finies est que leur utilisation actuelle modifie les possibilités de consommation des générations futures. Cela pose un problème pour la gestion efficace des ressources naturelles dans le temps.

Plusieurs études ont conclu que, dans un monde où les ressources sont finies, les prédictions de la théorie classique se vérifient généralement, à condition qu'il n'y ait pas de défaillances du marché et de l'État. Ce résultat théorique est certes utile, mais il est important de garder à l'esprit que des défaillances telles que la concurrence imparfaite, les effets environnementaux non intégrés dans les prix du marché (externalités) et la mauvaise gouvernance sont très répandues dans les secteurs de ressources naturelles.

Les imperfections de certains marchés de ressources naturelles amènent à s'interroger sur l'efficacité de l'extraction et le taux d'extraction optimal. La concurrence imparfaite peut influencer sur la structure des échanges, bien que l'impact du commerce sur la gestion des ressources dans ces circonstances soit encore peu étudié dans la littérature économique.

Les marchés de ressources naturelles sont souvent caractérisés par une forte concentration et un pouvoir de monopole. Du côté de l'offre, la répartition géographique inégale des ressources naturelles, leur rareté et le niveau élevé des coûts fixes d'extraction limitent la participation au marché et favorisent la formation de cartels. Du côté de la demande, le niveau élevé des coûts fixes du raffinage et des coûts de transport favorise la concentration de la transformation dans quelques lieux.

L'une des conclusions de la théorie économique est que des marchés imparfaitement concurrentiels épuiseront plus lentement les ressources que des marchés parfaits. En ce qui concerne le commerce, l'idée qu'une concurrence imparfaite entraînera une exploitation plus parcimonieuse de la ressource qu'une concurrence parfaite reste valable dans une situation où toutes les ressources sont contrôlées par un cartel et sont exportées vers le reste du monde. Plus généralement, les économistes sont moins certains de l'impact du commerce sur l'épuisement des ressources en situation de concurrence imparfaite. En effet, la modélisation de la concurrence imparfaite sur les marchés de ressources naturelles introduit des complexités analytiques dues au fait que les interactions stratégiques des agents doivent être considérées dans un cadre intertemporel, de sorte qu'il est plus difficile d'effectuer une analyse du bien-être et de généraliser les résultats.

Si l'extraction est contrôlée par un cartel international, il est probable que la structure des échanges s'écartera de l'avantage comparatif. La concurrence imparfaite peut aussi être en soi un déterminant du commerce. Les monopoleurs présents sur deux marchés peuvent pratiquer une différenciation par les prix entre le marché intérieur et le marché étranger, ce qui donne lieu à l'échange mutuel du même type de produits – phénomène appelé dumping réciproque.

Le progrès technique et l'accumulation de capital peuvent compenser en partie le caractère épuisable des ressources non renouvelables. Le commerce peut contribuer à ce processus.

L'utilisation actuelle des ressources naturelles non renouvelables réduit, par définition, les possibilités de consommation futures. Toutefois, les économistes font observer que ce simple fait ne signifie pas nécessairement que les taux de croissance actuels ne pourront pas être soutenus dans l'avenir.

Le remplacement des ressources naturelles par des facteurs de production créés par l'homme (capital) peut compenser les limites imposées par les ressources naturelles. Dans la mesure où il favorise la diffusion de technologies qui compensent l'épuisement des ressources naturelles, le commerce international peut aider à soutenir la croissance.

Théorie du commerce international et caractère épuisable des ressources : le problème du libre accès

Le libre accès peut inverser certaines prédictions de la théorie classique du commerce.

La faiblesse des droits de propriété signifie que l'accès à une ressource naturelle, comme un lac poissonneux, ne peut pas être contrôlé. S'il y a trop de pêcheurs, la ressource est surexploitée. Chaque pêcheur réduit la productivité de tous

les autres. Mais aucun pêcheur ne tient compte de l'effet négatif de son accès à la ressource sur la productivité des autres. Finalement, le résultat est que trop d'effort est dépensé pour capturer trop peu de poissons.

Selon la théorie classique du commerce, les pays qui ont des goûts, des dotations et des technologies identiques n'ont aucune raison de commercer ensemble. Mais, si un secteur de ressources naturelles est caractérisé par le libre accès, des différences dans la solidité du régime de droits de propriété de chaque pays peuvent créer les bases d'un commerce, même si les pays sont identiques à tous les autres égards. Cela veut dire que le régime de droits de propriété peut constituer la base *de facto* d'un avantage comparatif, qui peut aussi modifier la structure des échanges. Par exemple, il est possible qu'un pays pauvre en ressources, et ayant un régime de droits de propriété trop faible, finisse par exporter ces ressources vers un pays qui en est mieux doté.

Le libre accès peut aussi réduire les gains tirés du commerce.

Alors que le bien-être du pays qui importe la ressource augmente avec le commerce, celui du pays qui l'exporte diminue. Cela tient à ce que le libre-échange accentue l'exploitation de la ressource, de sorte que le stock est plus bas qu'en autarcie. Comme la taille du stock de la ressource naturelle influe sur la productivité du travail, la diminution du stock signifie que le pays prélèvera une plus petite quantité de la ressource si le commerce est plus ouvert.

Le pessimisme au sujet du commerce peut être exagéré si la demande pour une ressource naturelle en libre accès est forte ou si le commerce renforce le régime de droits de propriété.

Si la demande pour une ressource naturelle particulière est forte, un pays dont les droits de propriété sont faibles peut finir par importer la ressource au lieu de l'exporter. La combinaison d'une demande forte et de droits de propriété mal définis conduit à l'épuisement rapide du stock, même si le pays ne fait aucun commerce.

La solidité du régime de droits de propriété dépend de divers facteurs, notamment de la capacité des pouvoirs publics de contrôler les réserves et de réprimer la fraude, de la nature des techniques d'exploitation et de régulation et des avantages économiques tirés du pillage de la ressource. Une hausse du prix de la ressource provoquée par le commerce influe de diverses manières sur chacun de ces facteurs. Elle peut amener à renforcer la surveillance ou à sanctionner plus lourdement le pillage, ce qui peut, dans les deux cas, renforcer le régime de droits de propriété. Les effets possibles d'un changement technologique induit par le commerce sont ambigus et dépendent de la nature de ce changement.

Externalités environnementales et commerce

L'extraction et l'utilisation des ressources épuisables dans les activités de production et de consommation peuvent avoir des effets négatifs sur l'environnement.

Les effets négatifs sur l'environnement de l'extraction et de l'utilisation des ressources, tels que les émissions de dioxyde de carbone, l'acidification des mers ou la déforestation, ne sont pas nécessairement pris en compte par le marché. L'externalité négative qui en résulte conduit à un taux d'extraction de la ressource supérieur à l'optimum social.

Dans le cas des ressources polluantes finies, comme les combustibles fossiles, la littérature théorique conclut généralement que la solution optimale pour l'environnement est de différer l'extraction. L'impact du commerce sur les externalités de pollution résultant de l'extraction des ressources finies est ambigu.

On peut s'attendre à ce que le prix des ressources non renouvelables augmente avec le temps à mesure que les stocks s'épuisent. Cela remédiera implicitement à une partie des atteintes à l'environnement causées par l'extraction. En outre, le marché peut réagir à la hausse des prix en développant des technologies énergétiques alternatives pour faire face au problème du changement climatique. Lorsqu'il existe un pouvoir monopolistique dans l'industrie extractive, la ressource sera extraite plus lentement que dans des conditions de marché plus concurrentielles.

En présence de défaillances du marché, comme le déséquilibre de l'information entre les acteurs au sujet de la quantité totale de ressources disponibles et l'existence de droits de propriété mal définis, le commerce peut accroître la consommation de la ressource au-delà de l'optimum social et accroître les externalités environnementales liées à l'extraction et à l'utilisation des ressources finies. En revanche, l'effet de l'innovation technologique liée au commerce sur les atteintes à l'environnement sera négatif ou positif selon que la technologie réduit les coûts d'extraction ou les émissions générées par l'extraction et la consommation. Pour des ressources comme le charbon, le pétrole et le gaz naturel, le commerce peut aider à atténuer certaines des externalités environnementales découlant de leur utilisation en facilitant leur remplacement par des sources d'énergie moins polluantes.

Dans le cas des ressources renouvelables, les gains classiques tirés de l'ouverture commerciale peuvent disparaître si l'on tient compte de l'impact négatif de la destruction d'un habitat naturel sur la biodiversité. L'effet du commerce sur les espèces en présence d'un problème de libre accès dépend de la relation biologique entre les espèces.

La destruction d'habitats comme les zones boisées ou les prairies est le résultat direct de l'expansion des activités économiques, comme la production de bois ou de céréales. Les gains de bien-être tirés du commerce devraient être réévalués à la baisse compte tenu de ce résultat dans la mesure où le commerce y a contribué. Si les espèces de chaque pays sont propres au pays, la spécialisation du commerce aura un impact négatif sur la biodiversité mondiale. En revanche si, les mêmes espèces sont présentes dans tous les pays avant l'ouverture commerciale, il se peut que le commerce permette un accroissement global de la biodiversité.

L'impact du commerce sur les diverses espèces végétales et animales dépend du caractère symbiotique ou positif de leur relation avec les autres espèces. Par exemple, dans un monde sans commerce où deux espèces de poissons sont pêchées, le problème de l'accès commun à la ressource sera atténué si la relation entre les espèces est positive (c'est-à-dire si les deux espèces sont mutuellement bénéfiques). Le problème sera aggravé si la relation est négative. Si le commerce entre deux pays conduit à la spécialisation dans la capture d'une espèce, il y aura sous-exploitation (ou surexploitation) si la relation entre les espèces est négative (ou positive). À mesure que le nombre de pays exploitant et exportant chaque espèce augmente, la surexploitation ou la

sous-exploitation ne dépendra pas seulement du type d'externalité biologique entre les espèces. Elle sera aussi déterminée par une série de facteurs tels que le nombre total de pays faisant du commerce, les effets de prix et les préférences des consommateurs entre les pays.

La malédiction des ressources naturelles

La prédominance d'une ressource naturelle dans une économie peut nuire aux performances économiques. Ce phénomène est souvent appelé hypothèse de la malédiction des ressources. Les facteurs de transmission de la malédiction sont notamment le « syndrome hollandais », les effets négatifs sur les autres déterminants de la croissance et les conflits civils.

Le syndrome hollandais se manifeste lorsque l'accroissement des revenus provenant des ressources naturelles entraîne la désindustrialisation du pays en provoquant une hausse du taux de change réel qui réduit la compétitivité du secteur manufacturier. Cette désindustrialisation peut être directe ou indirecte. Elle est directe lorsque la production se réoriente du secteur manufacturier vers le secteur des ressources naturelles, et elle est indirecte lorsque les dépenses additionnelles résultant de l'augmentation des revenus tirés des ressources naturelles contribuent à la hausse du taux de change réel. Si le secteur manufacturier a bénéficié d'externalités positives grâce à l'apprentissage par la pratique ou à d'autres facteurs, la contraction de la production manufacturière liée au syndrome hollandais risque de freiner la croissance de l'économie, ce qui aura des effets permanents sur les revenus.

La prédominance d'une ressource peut avoir un effet indirect sur la croissance économique à travers le cadre institutionnel. Elle peut entraver la croissance en présence d'institutions faibles – par exemple droits de propriété mal définis, mauvais fonctionnement du système juridique, faiblesse de l'état de droit – ou bien elle peut contribuer elle-même à l'affaiblissement des institutions.

Les produits primaires peuvent être utilisés par des factions rebelles pour financer leurs opérations, de sorte que les ressources naturelles augmentent la probabilité de guerres civiles. En outre, l'extraction des ressources peut susciter le mécontentement de la population locale, par exemple si elle s'estime lésée par l'expropriation des terres ou la dégradation de l'environnement. Les pays caractérisés par une répartition inégale des ressources naturelles sur leur territoire et par des divisions ethniques sont particulièrement sujets aux conflits civils. Les données empiriques montrent que les ressources naturelles très concentrées comme le pétrole et les minéraux risquent davantage d'être à l'origine de conflits civils. La quantité de ressource pouvant être pillée et vendue en contrebande, comme les pierres précieuses, est généralement corrélée à la durée des conflits.

Le commerce peut intensifier ou réduire la prédominance des ressources naturelles dans une économie.

Toutes choses égales par ailleurs, l'ouverture au commerce augmentera le prix d'une ressource naturelle et renforcera sa prédominance. Mais le commerce peut aussi donner la possibilité de diversifier la base de production, et donc réduire la prédominance. Ce dernier effet dépendra en grande partie de la poursuite par les pouvoirs publics de politiques favorisant la diversification.

Les études empiriques sur la malédiction des ressources naturelles n'ont pas abouti jusqu'à présent à des conclusions uniformes.

Des études antérieures ont mis en évidence une relation négative entre la croissance et la dépendance à l'égard des ressources, même en tenant compte de beaucoup d'autres déterminants possibles d'une faible croissance, comme les variations des termes de l'échange, l'investissement et la qualité des institutions. Des travaux ultérieurs ont montré que c'était la qualité des institutions qui faisait de l'abondance des ressources une malédiction ou une bénédiction, l'abondance affectant indirectement la croissance à travers son effet négatif sur les institutions.

Des études empiriques plus récentes ont critiqué la conclusion selon laquelle l'abondance des ressources naturelles est une malédiction, faisant valoir que la prédominance des ressources naturelles peut avoir un effet nul, voire positif, sur la croissance si l'abondance est mesurée correctement, s'il est tenu compte des autres variables corrélées à l'abondance et si l'épuisement de la ressource pendant la période d'observation est pris en compte dans l'évaluation.

Ressources naturelles et volatilité des prix

Historiquement, les ressources naturelles ont été caractérisées par des périodes de forte volatilité des prix. Lors de la récente période de forte hausse et de forte baisse des prix des produits de base – l'une des plus importantes et des plus longues de l'histoire, qui a concerné un large éventail de produits – l'accélération spectaculaire de la hausse des prix de certains produits à partir de 2006 a amené à s'interroger sur l'influence de la spéculation sur la formation des prix.

Le rôle possible des investisseurs non traditionnels, comme les fonds indiciels, les fonds de couverture et d'autres opérateurs sans liens avec le secteur des produits de base dans la volatilité des prix est un sujet de préoccupation. L'augmentation de la part des opérateurs financiers sur le marché à terme du pétrole, qui est passée de 33 à 50 pour cent entre 2004 et 2008 et le recul de la participation des opérateurs traditionnels comme les producteurs, les raffineurs et les grossistes (de 31 à 15 pour cent) sont considérés par certains comme l'indication d'un effet de mimétisme qui a pu créer une bulle spéculative.

Il est cependant permis de douter que les « spéculateurs » aient joué un rôle majeur dans la récente volatilité des prix des produits de base. La spéculation ne peut faire monter les prix sur le marché au comptant, où la livraison physique des produits est organisée immédiatement, que si elle amène les participants à constituer des stocks. Or, les données sur les stocks de divers produits de base pendant la période considérée montrent que ceux-ci sont restés stables ou ont même diminué, ce qui contredit l'idée d'une thésaurisation éventuelle.

Certains éléments donnent à penser que les placements des opérateurs non traditionnels dans les produits de base ont retardé ou modéré la volatilité des prix, au lieu de la provoquer ou de l'aggraver. On a en effet constaté une forte volatilité des prix sur certains marchés de produits auxquels les investisseurs non traditionnels participent peu. Comme dans les cycles précédents, il semble que les fortes variations observées des prix des produits de base soient dues à une

combinaison particulière de facteurs économiques fondamentaux.

Les facteurs de marché qui semblent avoir contribué à la volatilité des prix sont notamment la vigoureuse croissance des économies émergentes, les limites des capacités de production à court terme et les prix relatifs des ressources de substitution.

Par rapport aux années 1980 et 1990, la période 2002-2007 a été marquée par une forte augmentation annuelle de la consommation mondiale des principaux produits de base, due en particulier à la croissance économique, à l'industrialisation et à l'urbanisation rapides de plusieurs pays émergents. Toutefois, au milieu de 2008, cette tendance a changé avec la contraction de la demande mondiale durant la récession.

À court terme, il y a des limites à l'accroissement de la capacité d'offre. Les contraintes de capacité, apparues lors de l'envolée des prix des produits de base, s'expliquent par la faiblesse des investissements dans les années 1980 et 1990, lorsque les prix étaient bas. Les prix élevés des produits de base avant la crise économique récente ont probablement stimulé l'investissement dans les capacités de production, atténuant ainsi les contraintes sur le plan de l'offre dans l'avenir.

L'interconnexion des différents marchés de produits de base a aussi joué un rôle dans les récentes fluctuations de prix. Par exemple, la hausse des prix du pétrole s'est répercutée sur les prix d'autres produits de base, comme le charbon utilisé à la place de pétrole pour la production d'électricité.

La volatilité des prix des ressources naturelles est depuis longtemps considérée comme un problème pour les pays qui dépendent fortement des exportations de produits de base.

L'une des raisons en est que les consommateurs qui ont une aversion pour le risque consacrent une partie de leur revenu à des opérations de couverture contre le risque de fortes fluctuations des prix des ressources. Une autre raison est que les pays exportateurs qui empruntent quand leurs recettes d'exportation sont élevées, pour financer des importations et une consommation supplémentaires risquent d'être confrontés à une lourde charge de la dette quand les prix des ressources naturelles baissent.

Les données empiriques confirment que la volatilité entrave la croissance économique. La situation des pays qui souffrent de la malédiction des ressources est aggravée par la volatilité des prix. Et, dans les pays où l'abondance des ressources a un effet positif sur la croissance, cet effet peut être inversé par l'influence négative de la volatilité.

La volatilité des prix des ressources naturelles est aussi un problème pour les pays qui dépendent fortement de l'importation de ces produits, notamment dans le cas du pétrole, qui est un facteur de production essentiel dans presque tous les secteurs.

Les fluctuations des prix du pétrole affectent l'économie des pays importateurs par trois canaux : l'offre, la demande et la politique monétaire. Une hausse des prix augmente les coûts de production des produits pour lesquels le pétrole constitue un intrant intermédiaire. Les dépenses de consommation et d'investissement consacrées aux biens et aux services diminuent en cas d'augmentation imprévue des prix de

l'énergie. Les pressions inflationnistes dues à la hausse des prix du pétrole peuvent amener à adopter une politique monétaire restrictive. Des études empiriques montrent que c'est l'évolution de la demande qui influe le plus sur les variations des prix du pétrole. Ce qui est vrai pour le pétrole dans ce contexte peut s'appliquer à toutes les ressources naturelles, quoique probablement à un moindre degré.

Voir page 72.

Section D : Politique commerciale et ressources naturelles

Les instruments de politique commerciale et autres utilisés dans le secteur des ressources naturelles

Les instruments classiques de politique commerciale sont appliqués aux ressources naturelles de la même façon qu'aux autres produits. Ces instruments sont notamment les taxes à l'exportation, les droits de douane, les restrictions quantitatives, les autres mesures non tarifaires et les subventions, qui sont tous étudiés dans le présent Rapport. Toutefois, les motifs et les effets des interventions publiques peuvent différer à certains égards en fonction des caractéristiques particulières des marchés de ressources naturelles.

Bien qu'elles ne soient que partiellement comparables entre les pays, les données sur les taxes à l'exportation et les restrictions quantitatives recueillies dans le cadre des examens des politiques commerciales de l'OMC tendent à montrer que ces mesures sont appliquées assez fréquemment aux ressources naturelles.

D'après des données sélectives et souvent très agrégées portant sur différentes années, le tiers environ des taxes à l'exportation mentionnées dans les examens des politiques commerciales concerne des ressources naturelles, alors que celles-ci représentent environ 24 pour cent de l'ensemble des secteurs. Les taxes à l'exportation sont plus fréquentes dans les secteurs de la pêche et de la sylviculture que dans ceux des combustibles et des industries extractives.

Les données sur les restrictions quantitatives à l'exportation indiquent que l'imposition de telles restrictions a souvent pour objectif déclaré de conserver des ressources naturelles épuisables. Les données sur les autres formes de restrictions à l'exportation notifiées à l'OMC concernent aussi principalement les ressources naturelles.

Dans le secteur des ressources naturelles, les droits de douane sont généralement bas, mais il y a une progressivité des droits. Certaines mesures non tarifaires sont également appliquées.

L'incidence des droits de douane dans le secteur des ressources naturelles est généralement plus faible que pour l'ensemble du commerce des marchandises. La seule exception est le secteur de la pêche, où les tarifs appliqués dans les pays en développement sont plus élevés que pour l'ensemble des importations de marchandises. Les taux les plus bas sont ceux qui sont appliqués aux combustibles et aux produits miniers. Les taux consolidés sur les ressources naturelles sont souvent supérieurs aux taux appliqués, l'écart entre les deux étant plus important dans les pays en développement.

Il semble y avoir une progressivité des droits pour certaines ressources naturelles, comme les produits forestiers et les produits miniers, mais pas pour d'autres, comme les combustibles. Toutefois, si l'on considère uniquement les marchés des pays développés, le degré de progressivité des droits semble plus élevé et les combustibles sont également concernés.

Les types de mesures non tarifaires les plus courants appliqués aux secteurs de ressources naturelles sont les suivants : i) règlements techniques (prescriptions relatives aux caractéristiques des produits, prescriptions en matière d'étiquetage, d'essais, d'inspection et de quarantaine, etc.); ii) régimes de licences non automatiques (licence combinée à une autorisation d'importation spéciale ou remplacée par celle-ci, autorisation préalable pour les produits sensibles, etc.); et iii) prohibitions à l'importation. Les mesures non tarifaires sont plus fréquentes dans le secteur de la pêche que dans ceux de la sylviculture ou des combustibles.

Dans le secteur des ressources naturelles, les politiques intérieures et les politiques commerciales sont souvent substituables en termes d'effets économiques.

En raison de la concentration géographique des ressources naturelles, les mesures qui influent sur la production ou la consommation intérieures ont une incidence considérable sur les exportations et les importations. Par exemple, un pays qui importe la totalité de son pétrole et impose une taxe sur la consommation de pétrole obtient le même effet sur le commerce qu'en prélevant des droits de douane. La distinction juridique entre ces deux interventions est néanmoins importante, car l'Accord sur l'OMC et les autres accords internationaux visent généralement les droits de douane mais pas les taxes sur la consommation.

L'incidence des mesures autres que les droits de douane et des autres mesures commerciales (non tarifaires) varie considérablement selon les pays et les catégories de ressources naturelles.

Dans le cas des combustibles, par exemple, les taxes intérieures sont généralement plus élevées et sont largement supérieures aux droits de douane. Les subventions à la pêche sont élevées en valeur absolue et en pourcentage de la production totale.

Politique commerciale, répartition des ressources et caractère épuisable

Dans le cas des ressources naturelles épuisables et finies, les effets de la politique commerciale dépendent non seulement du niveau des interventions, mais aussi de l'évolution de la politique dans le temps. Seules quelques études ont examiné les effets dynamiques de la politique commerciale sur les ressources naturelles.

Les études disponibles sur cette dimension de la politique commerciale portent exclusivement sur les droits d'importation et les taxes sur la consommation. L'un des principaux résultats de ces études est que, si un gouvernement peut s'engager à appliquer un droit de douane constant, le prix et le sentier d'extraction de la ressource naturelle ne seront pas affectés. La politique commerciale peut aussi se heurter à des problèmes de cohérence temporelle. La politique adoptée initialement peut, par exemple, être soumise à des pressions à mesure que se déploie la dynamique du marché. La cohérence des politiques dans le temps constitue donc un défi pour les gouvernements.

La recherche d'une prime de rareté (rente économique) est l'une des explications du recours à des mesures commerciales dans les secteurs de ressources non renouvelables.

Si les ressources naturelles sont propres à un lieu et ne sont pas mobiles, les droits de douane ne peuvent pas déplacer la production d'un endroit à un autre, de sorte que le déplacement de rente, c'est-à-dire le captage de la rente du pays exportateur par le pays importateur, amène à recourir à de telles mesures. Plus généralement, la possibilité de tirer une rente élevée de ressources naturelles peu abondantes encourage fortement la recherche de rente.

Alors que les droits d'importation déplacent la rente du pays exportateur vers le pays importateur, les taxes à l'exportation déplacent la rente de l'entreprise d'extraction vers le gouvernement, et les contingents d'exportation la déplacent de l'avenir vers le présent.

Même si l'effet immédiat d'un droit de douane est d'augmenter le prix intérieur dans le pays importateur, la rigidité de l'offre signifie que le droit de douane pèsera finalement sur l'exportateur. Le prix à l'exportation baissera jusqu'au point où le prix incluant le droit de douane dans le pays importateur est égal au prix pratiqué avant l'imposition du droit de douane.

Lorsque toutes les ressources extraites sont exportées, une taxe à l'exportation sur une ressource non renouvelable constitue un transfert de rente du producteur au gouvernement. Dans ces conditions, il n'y a qu'un prix à l'exportation pour toutes les ressources disponibles, et le producteur supporte entièrement la charge de la taxe. Il n'y a pas d'effet sur les prix à l'exportation (effets sur les termes de l'échange).

Un contingent sur des ressources naturelles entraîne une hausse des prix, mais il en résultera ultérieurement une augmentation des taux d'extraction et une baisse des prix. Si toute la production est exportée, un contingent d'exportation (ou un quota de production) déplace la rente de l'avenir vers le présent.

Dans le cas où il existe un gros fournisseur, il peut être justifié, du point de vue des termes de l'échange, de taxer les exportations de ressources naturelles épuisables de manière à accroître le prix des exportations par rapport à celui des importations. Cependant, cet argument est assorti de certaines réserves.

Lorsque les ressources sont aussi consommées sur place, une taxe à l'exportation équivaut à une subvention à la consommation intérieure – ou à un double prix – en termes d'effets sur le prix et la quantité. Il faut donc tenir compte de l'effet d'une taxe à l'exportation sur le secteur qui produit la ressource du point de vue du bien-être global.

Lorsqu'un pays est suffisamment important pour faire monter les prix mondiaux en taxant ses exportations de ressources naturelles, améliorant ainsi ses termes de l'échange aux dépens des pays importateurs, cela réduira le bien-être mondial. C'est pourquoi l'adoption de mesures commerciales aux fins des termes de l'échange est considérée comme une politique d'appauvrissement du voisin.

À long terme, la hausse des prix à l'exportation résultant des taxes peut inciter à développer des produits de remplacement et des technologies économisant les ressources, ou à exploiter de nouvelles ressources. Les pays importateurs peuvent aussi user de rétorsion en imposant des taxes sur les importations d'autres produits. Les gains nationaux à court terme en matière de termes de l'échange doivent être mesurés par rapport aux coûts à long terme d'une plus grande incertitude de la demande.

Les taxes à l'exportation et les autres mesures commerciales peuvent aussi être justifiées pour atteindre divers autres objectifs de politique publique, notamment pour remédier à la volatilité des prix des ressources naturelles et à leur prédominance dans l'économie nationale. Toutefois, le recours à des mesures commerciales dans certaines de ces circonstances n'est pas sans risque.

Une taxe à l'exportation sur une ressource naturelle réduit le prix intérieur du produit, ce qui peut aider à atténuer l'impact sur le marché intérieur de la hausse rapide des prix mondiaux, et donc à protéger les consommateurs locaux. De nombreux économistes spécialistes des ressources naturelles considéreraient que c'est une mesure de second rang pour remédier à l'instabilité des revenus, qu'il ne faut utiliser que si l'option de premier rang consistant à mettre en place des bourses et des marchés financiers efficaces n'est pas applicable.

Les taxes à l'exportation ont également été utilisées pour éviter la désindustrialisation (syndrome hollandais) et encourager les industries naissantes ou la diversification. Comme les ressources naturelles sont utilisées comme intrants dans de nombreux secteurs à plus forte valeur ajoutée, les taxes à l'exportation peuvent avoir l'effet d'une subvention indirecte au secteur manufacturier en réduisant le prix des intrants en question. La justification de ces mesures de second rang repose sur l'existence d'une imperfection du marché, notamment, en l'occurrence, sur un argument d'apprentissage par la pratique.

Les subventions peuvent avoir des effets de «recherche de rente» et de «chacun pour soi», mais elles peuvent aussi servir à des objectifs de politique générale légitimes.

La théorie économique défend généralement le recours à des subventions en cas de défaillance du marché. Le cas des subventions «vertes» est bien connu. Par exemple, lorsqu'une entreprise décide du montant qu'elle investira dans le développement d'une technologie réduisant les émissions liées à l'extraction, elle compare les bénéfices privés et les coûts privés de la production de cette technologie. Comme l'entreprise ne prendra pas pleinement en compte les avantages environnementaux de l'opération pour la société, son investissement sera insuffisant. Cette défaillance du marché pourrait justifier une intervention de l'État sous forme de subventions.

Un autre exemple intéressant est celui des subventions à l'exploration. Les ressources naturelles non renouvelables sont caractérisées par le fait que leur offre est incertaine. Les entreprises doivent investir dans l'exploration pour découvrir de nouveaux gisements. Dans ce cas aussi, le marché peut être défaillant et l'intervention des pouvoirs publics nécessaire. Parmi ces défaillances, on peut citer les retombées des études géologiques et le problème de hold-up lié aux coûts d'exploration irrécupérables.

Politique commerciale et caractère épuisable : le problème du libre accès

La politique de premier rang pour résoudre le problème du libre accès consiste à renforcer le régime des droits de propriété. Si cette option n'est pas applicable ou est très coûteuse, le gouvernement peut envisager des mesures qui influent directement sur la production ou le commerce.

Une taxe sur la production d'une ressource naturelle peut aussi constituer un instrument de premier rang si elle est fixée à un niveau qui permet d'internaliser les effets des producteurs sur la productivité des autres producteurs. On pourrait avancer un argument analogue pour un quota de production d'une ressource naturelle.

Bien que les taxes à l'exportation ne remédient pas à l'absence de droits de propriété, elles peuvent limiter la surexploitation des ressources naturelles. Mais leur utilisation a un effet d'appauvrissement du voisin, car le pays exportateur accroît ainsi son bien-être aux dépens du bien-être de son partenaire commercial. Le pays importateur subira une détérioration de ses termes de l'échange.

En faisant baisser le prix intérieur de la ressource, une taxe à l'exportation peut encourager un niveau de consommation intérieure non soutenable. Ce résultat pourrait être évité au moyen de mesures garantissant un niveau d'extraction soutenable de la ressource.

Les subventions aux secteurs de ressources naturelles comme la pêche aggravent l'exploitation de stocks qui souffrent déjà du libre accès. Mais leur incidence sur la capture et le commerce est ambiguë. Si l'effort nécessaire pour augmenter la capture est trop grand en raison du degré de surexploitation existant, la subvention peut en fait réduire la production.

Externalités liées aux ressources naturelles et politique environnementale

Pour appliquer efficacement une politique environnementale, il est indispensable de reconnaître le lien entre les externalités environnementales et l'épuisement des ressources.

Dans la littérature économique, il est dit qu'une taxe *ad valorem* variable dans le temps retarde l'épuisement et limite les atteintes à l'environnement dues à l'exploitation des ressources. Si la dégradation de l'environnement augmente avec le temps, le niveau optimal de la taxe variable dépendra de l'interaction de différents facteurs tels que le taux de dégradation naturelle, les atteintes cumulées à l'environnement et le taux d'actualisation du consommateur (c'est-à-dire la mesure dans laquelle les consommateurs négligent l'impact futur de leurs actions présentes).

L'extraction et l'utilisation de ressources telles que les combustibles fossiles ont un effet négatif non seulement sur le pays qui les extrait et les utilise, mais aussi sur l'environnement mondial. Dans cette situation, un accord international visant à augmenter uniformément les taxes au-delà d'un taux optimal déterminé au niveau national est nécessaire pour permettre l'allocation efficace de la ressource dans le temps.

Pour être efficace, une politique environnementale doit être appliquée peu de temps après avoir été annoncée, afin d'éviter l'accélération de l'extraction et l'aggravation des atteintes à l'environnement en résultant avant sa mise en œuvre.

Lorsque la diminution du stock total d'une ressource entraîne une perte de biodiversité, l'effet d'un droit de douane sur le produit prélevé dépend des causes principales de cette diminution, et donc de la destruction d'habitats naturels.

La destruction d'habitats peut être la conséquence directe de la surexploitation ou bien elle peut résulter de l'expansion des activités économiques de remplacement qui compromettent la reconversion de l'habitat. Dans le premier cas, une mesure commerciale comme un droit de douane est optimale parce qu'elle réduit le taux d'extraction de la ressource et, donc, la perte d'habitats. Toutefois, dans le second cas, l'effet d'un droit de douane est ambigu, car il agit sur la conservation des habitats à la fois en réduisant l'extraction de la ressource et en encourageant d'autres activités économiques.

Si les habitats sont affectés par la conversion des ressources pour d'autres usages, il est possible de remédier efficacement au problème au moyen de normes environnementales et de programmes d'écoétiquetage.

Les normes environnementales obligatoires définissent les critères de qualité que chaque producteur doit respecter, tandis que l'écoétiquetage est un système de certification qui sert à informer les consommateurs pour les aider à identifier les produits respectueux de l'environnement. L'écoétiquetage ne peut atteindre son objectif que si les consommateurs ont une préférence pour la qualité de l'environnement. Dans ce cas, il peut permettre d'atteindre des objectifs environnementaux analogues à ceux des normes environnementales. En outre, dans les cas où les pouvoirs publics ne peuvent pas imposer une norme environnementale aux entreprises étrangères, l'écoétiquetage est la politique la plus efficace.

Économie politique de la politique commerciale dans le secteur des ressources naturelles

Le taux socialement optimal d'extraction d'une ressource peut être difficile à atteindre lorsque les politiques commerciale et environnementale sont influencées par des groupes d'intérêts particuliers. Dans ce contexte, l'effet de l'ouverture commerciale sur l'extraction de la ressource est ambigu.

Plusieurs études signalent que le taux d'utilisation des ressources peut être supérieur au taux socialement optimal en raison de la mauvaise gouvernance ou de l'activité de groupes de pression. C'est le cas en particulier dans les pays où les contrepoids institutionnels à l'action gouvernementale sont insuffisants.

L'ouverture commerciale influe à la fois sur les incitations à faire pression sur le gouvernement et sur la qualité des institutions au sein desquelles les décideurs opèrent. Alors que son effet sur les activités de pression est ambigu, des études récentes montrent que le commerce a un effet positif sur la qualité des institutions, et donc sur l'utilisation efficace des ressources.

En présence d'activités de pression, les transferts internationaux constituent la politique la plus appropriée pour remédier aux effets transfrontières négatifs liés à l'extraction excessive des ressources.

En incitant le gouvernement du pays exportateur à augmenter les stocks de ressources, les transferts internationaux, tels que les échanges dette-nature, constituent la politique optimale pour améliorer la gestion d'une ressource naturelle dont l'épuisement a des effets transfrontières négatifs ignorés par le marché (externalités). Une sanction commerciale peut avoir exactement l'effet inverse, car elle touche le secteur organisé politiquement qui exploite la ressource.

Abondance des ressources nationales et intégration régionale

Il existe une relation à double sens entre les ressources naturelles et l'intégration régionale. L'intégration régionale affecte différemment les pays riches en ressources et ceux qui ne le sont pas. Ces effets peuvent à leur tour inciter les pays à s'engager dans l'intégration régionale.

L'intégration de deux pays riches en ressources, appliquant des droits de douane peu élevés et des mesures non tarifaires aux ressources naturelles et ayant des structures de production analogues avec une activité manufacturière limitée sera probablement peu propice à la création d'échanges et pourrait avoir d'importants effets de détournement des échanges. Par contre, l'intégration régionale peut permettre à un pays riche en ressources de diversifier sa structure de production et d'exportation en allégeant les contraintes qui entravent le développement d'un secteur manufacturier.

L'intégration régionale peut limiter les risques de surexploitation des ressources naturelles et les autres effets négatifs que le commerce international peut avoir sur l'environnement, car les accords de libre-échange régionaux et bilatéraux contiennent parfois des dispositions concernant la gestion des ressources naturelles.

Voir page 112.

Section E : Les ressources naturelles et le système commercial multilatéral

Le commerce des ressources naturelles et les règles de l'OMC

Il n'y a pas d'accord sur l'OMC réglementant spécifiquement le commerce des ressources naturelles, mais plusieurs règles de l'OMC visant les marchandises et les services sont pertinentes à cet égard. Elles sont analysées sous l'angle des cinq caractéristiques des marchés de ressources naturelles qui ont été identifiées dans le Rapport.

Répartition mondiale inégale

L'article II de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) interdit aux Membres de l'OMC d'appliquer des droits de douane plus élevés que les droits « consolidés » inscrits dans leurs listes de concessions. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) établit aussi des listes d'engagements spécifiques indiquant les conditions d'accès aux marchés. Les articles Ier et III du GATT énoncent des règles en matière de non-discrimination, de même que l'article II de l'AGCS. L'article XI dispose qu'aucune prohibition ni restriction autre que des droits de douane, taxes ou autres impositions ne peut être imposée à l'importation d'un produit ni à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit. Dans les cas où de telles restrictions sont autorisées à titre exceptionnel pour des raisons de politique publique, l'article XIII exige que ces mesures soient appliquées de façon non discriminatoire. L'article XVII vise à faire en sorte que les entreprises commerciales d'État mènent leurs activités de manière non discriminatoire en se fondant sur des considérations commerciales. L'article V du GATT énonce les règles qui s'appliquent aux marchandises en transit.

Caractère épuisable

L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires interdit les subventions à l'exportation et impose des disciplines concernant les subventions qui causent des effets défavorables pour d'autres Membres de l'OMC. Certaines ressources naturelles qui sont des produits agricoles, par exemple certaines matières premières et certains produits forestiers, sont visées par l'Accord sur l'agriculture, qui énonce aussi des règles relatives aux subventions. Les Membres de l'OMC négocient actuellement des règles spécifiques relatives aux subventions à la pêche dans le cadre du Cycle de négociations commerciales de Doha.

Certaines des exceptions de politique publique prévues à l'article XX du GATT sont particulièrement pertinentes eu égard au caractère épuisable des ressources naturelles. L'alinéa g) autorise les mesures se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables. L'alinéa j) autorise les Membres de l'OMC à prendre des mesures essentielles à l'acquisition ou à la répartition de produits pour lesquels se fait sentir une pénurie générale ou locale. Toutefois, ces mesures doivent être compatibles avec le principe selon lequel tous les Membres ont droit à une part équitable de l'approvisionnement international de ces produits.

Externalités

L'écoétiquetage peut être utilisé pour gérer les effets négatifs de l'activité économique sur l'environnement qui ne sont pas intégrés dans les prix. L'Accord sur les obstacles techniques au commerce définit les règlements techniques comme étant des documents qui énoncent les caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production s'y rapportant. La même formulation est utilisée pour définir les normes volontaires. La deuxième phrase des deux définitions se réfère aux prescriptions en matière d'étiquetage qui s'appliquent à « un produit, un procédé ou une méthode de production donnés ».

L'Accord SPS reconnaît que les Membres de l'OMC ont le droit d'adopter des mesures sanitaires et phytosanitaires pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux. L'article XX b) du GATT permet aussi l'adoption des mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux. L'article XX d) permet l'adoption des mesures nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du GATT. Les règles énoncées dans l'Accord sur les licences d'importation peuvent être pertinentes dans les cas où des licences sont utilisées, par exemple pour contrôler les importations de produits forestiers provenant de bois récolté légalement.

L'Accord sur les marchés publics peut soumettre les achats des entités des gouvernements centraux et sous-centraux à certaines conditions afin de limiter autant que possible les externalités, notamment les conséquences négatives de certaines pratiques pour l'environnement.

L'article XI:2 a) du GATT prévoit une exception permettant aux Membres de l'OMC d'appliquer temporairement des restrictions à l'exportation « pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels pour la partie contractante exportatrice, ou pour remédier à cette situation ». L'Accord sur l'agriculture contient aussi des dispositions relatives aux restrictions à l'exportation.

Prédominance des ressources naturelles

Certains gouvernements ont recours à des mécanismes de double prix – application d'un prix différent sur le marché intérieur et à l'exportation – pour diversifier la structure de la production intérieure. Parmi ces mécanismes figurent les taxes et les restrictions à l'exportation, les monopoles d'État et la fixation de prix intérieurs maximaux pour les ressources naturelles. Certains considèrent que la pratique du double prix constitue une subvention pouvant donner lieu à une action, mais il n'existe pas aucun accord sur ce point ni aucune interprétation juridique faisant autorité.

L'article XX i) du GATT autorise l'application de mesures incompatibles avec les Accords de l'OMC comportant des restrictions à l'exportation de matières premières produites à l'intérieur du pays lorsque ces restrictions sont nécessaires pour assurer à une industrie nationale de transformation les quantités essentielles desdites matières premières.

Volatilité

La stabilisation des prix est l'un des principaux objectifs des accords internationaux sur les produits de base. L'article XX h) du GATT prévoit une exception spécifique pour les mesures prises au titre de tels accords. Cette disposition n'est guère pertinente aujourd'hui, du moins pour les secteurs de ressources naturelles étudiés dans le présent Rapport.

Règles du droit international concernant les ressources naturelles

L'OMC s'inscrit dans un cadre de coopération internationale beaucoup plus vaste, et de nombreux aspects des ressources naturelles sont régis par des règles du droit international qui ne relèvent pas d'elle.

L'OMC ne réglemente pas la propriété des ressources naturelles. Il existe un vaste corpus de droit coutumier et de droit conventionnel traitant de la souveraineté sur les territoires, les terres émergées, les étendues d'eau et les fonds marins. Ce corpus est utile pour la répartition entre les États des droits de propriété sur les ressources naturelles. Dans le cadre de plusieurs instruments internationaux adoptés dans les années 1960 et 1970, les pays en développement ont cherché à réaffirmer leur souveraineté sur les ressources naturelles vis-à-vis des investisseurs étrangers.

Les accords internationaux sur les produits de base ont établi des mécanismes destinés à stabiliser les prix des ressources naturelles et ils étaient considérés comme un moyen de remédier à la détérioration des termes de l'échange des pays en développement exportateurs. Le seul accord de ce genre qui concerne des produits visés ici qui soit encore en vigueur aujourd'hui est l'Accord international sur les bois tropicaux, dont les objectifs ont été élargis. L'Accord international sur l'étain et l'Accord international sur le caoutchouc naturel, quant à eux, ont expiré. Les accords entre pays producteurs sont plus courants de nos jours. L'un des plus connus est l'OPEP.

Certains accords commerciaux comportent des obligations qui vont au-delà des obligations se rapportant aux ressources naturelles énoncées dans le cadre de l'OMC. Par exemple, certains accords bilatéraux et régionaux interdisent l'imposition de nouvelles taxes à l'exportation ou suppriment entièrement ces taxes. Les disciplines du Traité sur la Charte de l'énergie vont au-delà de celles qui figurent à l'article V du GATT.

De nombreux accords internationaux établissent des mécanismes de coopération entre États visant à remédier aux externalités internationales. Bon nombre d'entre eux concernent la protection de l'environnement. La corruption est un autre problème sur lequel les États coopèrent afin de remédier à une externalité internationale.

Les accords d'investissement bilatéraux visent à résoudre le problème dit du hold-up – situation dans laquelle l'accord contractuel entre deux parties est affecté par la crainte que l'une des parties n'acquière un pouvoir de négociation excessif une fois que l'autre partie aura engagé des investissements – et jouent un rôle important, notamment dans le cas des minéraux et des ressources énergétiques.

La relation entre les Accords de l'OMC et le droit international général a été beaucoup discutée au cours des dernières années, et le débat n'est pas clos.

L'Accord sur l'OMC offre aux Membres plusieurs possibilités de concilier leurs obligations dans le cadre de l'OMC avec celles qui découlent d'autres accords internationaux. Plus généralement, la Commission du droit international de l'ONU a énoncé plusieurs principes qui peuvent être utiles pour comprendre la relation entre les différentes normes internationales.

L'une des questions les plus discutées est celle de la relation entre l'OMC et les accords environnementaux multilatéraux.

Dans la Décision de l'OMC sur le commerce et l'environnement adoptée en 1994, il est dit « qu'il ne devrait pas y avoir, et qu'il n'y a pas nécessairement, de contradiction au plan des politiques entre la préservation et la sauvegarde d'un système commercial multilatéral ouvert, non discriminatoire et équitable d'une part et les actions visant à protéger l'environnement et à promouvoir le développement durable d'autre part ».

La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement insiste elle aussi sur la cohérence nécessaire entre les mesures environnementales et le système commercial multilatéral. À ce jour, aucune mesure commerciale prise au titre d'un accord environnemental multilatéral n'a été jugée incompatible avec les obligations au regard de l'OMC par un groupe spécial chargé du règlement des différends ou par l'Organe d'appel.

Réglementation du commerce des ressources naturelles : problèmes et implications pour les politiques publiques

Il est question ici de plusieurs problèmes qui se posent dans le domaine de la coopération internationale. La liste n'est pas exhaustive, et le choix des questions abordées ne signifie pas qu'elles devraient être négociées à l'OMC ni même qu'elles relèvent de la compétence convenue de l'OMC.

Politique d'exportation

Le premier problème a trait à la politique d'exportation, plus précisément aux taxes et restrictions à l'exportation. L'un des objectifs économiques fondamentaux des règles de l'OMC est d'encourager la coopération entre les partenaires commerciaux dans les domaines où ils pourraient se nuire mutuellement en agissant de façon unilatérale. Un grand pays peut améliorer ses termes de l'échange au détriment de ses partenaires commerciaux en imposant des restrictions à l'exportation et en déplaçant la rente économique. La réduction de l'offre entraîne une augmentation du prix mondial, qui s'écarte ainsi du prix intérieur. Comme dans le cas des droits de douane, deux grands pays qui limitent leurs exportations l'un vers l'autre peuvent en pâtir tous les deux. Des engagements concernant les taxes à l'exportation peuvent être échangés entre les pays exportateurs qui appliquent de telles mesures ou moyennant des concessions sur les droits d'importation, car les taxes à l'exportation sont souvent associées à une progressivité des droits dans le pays importateur. Des compromis plus larges sont évidemment possibles aussi.

Deux remarques s'imposent ici. Premièrement, les questions relatives à la politique d'exportation ne sont pas propres aux ressources naturelles. Elles ont une portée plus générale. Deuxièmement, que les taxes à l'exportation modifient ou non les prix mondiaux, les gouvernements peuvent y recourir pour d'autres raisons que les termes de l'échange et le déplacement de la rente. Les taxes à l'exportation peuvent servir à augmenter les recettes, à stabiliser les revenus, à diversifier la structure de la production intérieure et des exportations, à remédier à la progressivité des droits de douane des partenaires commerciaux le long des chaînes de production et à atteindre des objectifs environnementaux. L'analyse théorique des arguments en faveur des taxes à l'exportation

(et parfois des restrictions quantitatives) faite dans le présent Rapport met également en évidence certaines limites potentielles de ces choix.

Exploitation durable des ressources naturelles

Bien que les règles de l'OMC permettent de veiller à l'exploitation durable des ressources naturelles, il pourrait être justifié d'élargir la flexibilité qu'elles offrent dans certains domaines. Par exemple, certaines subventions peuvent être un moyen important pour les gouvernements de gérer les ressources naturelles et de remédier aux effets environnementaux associés à leur utilisation. Les dispositions de l'article 8 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, selon lesquelles les subventions environnementales ne donnent pas lieu à une action, ont expiré à la fin de 1999, et les Membres ne sont pas convenus de les prolonger. On ne sait pas au juste si les exceptions générales prévues à l'article XX du GATT peuvent être invoquées pour justifier des subventions en faveur de l'environnement ou de la conservation des ressources.

Politiques différentes ayant des résultats analogues

Un autre problème se pose lorsque des mesures intérieures et des mesures commerciales sont soumises à des disciplines différentes, alors que leur incidence économique est la même. Lorsque les pays qui importent une ressource naturelle ne produisent pas cette ressource et que ceux qui l'exportent l'utilisent très peu, les mesures commerciales et les mesures intérieures peuvent être des substituts proches. Dans le cas des ressources naturelles, un quota de production, par exemple, équivaut souvent à un contingent d'exportation, et un système de double prix a souvent un effet analogue à celui d'une taxe à l'exportation, qui elle-même a un effet équivalant à celui d'une subvention à la consommation. Dans ces cas, le fait de réglementer une seule des mesures équivalentes est souvent insuffisant pour éviter toute distorsion du commerce des ressources naturelles.

Gestion des exigences à court terme ayant des coûts à long terme

Comme les ressources naturelles sont finies ou épuisables, les politiques actuelles et leurs conséquences futures ont une importance toute particulière. Les règles internationales comme celles qui sont négociées à l'OMC peuvent offrir un point d'ancrage qui aide les gouvernements à ignorer les incitations à court terme et à mener des politiques durables. Les subventions encourageant l'exploitation d'une ressource en présence d'un problème de libre accès sont un exemple de mesure qui peut être avantageuse à court terme, éventuellement pour des raisons d'économie politique, mais qui ne sert pas les intérêts à long terme du pays. Les négociations à l'OMC sur les subventions à la pêche s'attaquent exactement à ce type de problème. C'était aussi l'objectif du G-20 lorsqu'il a demandé, récemment, d'examiner les subventions à la consommation des combustibles fossiles, qui ont des effets négatifs sur l'environnement.

Transit et commerce des ressources naturelles

Bien que le commerce de la plupart des ressources naturelles visées par ce Rapport soit relativement libre, plusieurs problèmes sont apparus en relation avec le transit de ces ressources à travers les pays. Cela concerne en particulier les produits énergétiques. L'obligation de garantir la liberté de transit énoncée à l'article V du GATT joue un rôle important en

facilitant la circulation des marchandises à travers le monde. Toutefois, les avis divergents sur la portée de l'article V dans le cas du transport au moyen d'infrastructures fixes comme les oléoducs et les gazoducs créent une incertitude réglementaire, qui entraîne des coûts économiques.

Amélioration de la clarté juridique et cohérence des accords internationaux

Un problème est que la frontière entre le GATT et l'AGCS est floue lorsqu'il s'agit des activités liées à l'exploitation et à la transformation des ressources naturelles. Cela rend les règles multilatérales moins prévisibles. Un autre problème, peut-être plus important, concerne la relation entre l'OMC et les autres accords internationaux. De nombreux aspects des ressources naturelles sont régis par des règles internationales extérieures à l'OMC, et certains problèmes ne peuvent être traités efficacement que grâce à une meilleure gouvernance mondiale. Les discussions sur les questions internationales relatives aux ressources naturelles doivent se dérouler sur plusieurs fronts multilatéraux, et la cohérence est importante.

Voir page 160.

Section F : Conclusions

L'analyse présentée dans ce Rapport plaide en faveur de la coopération. Du fait de l'importance des ressources naturelles dans pratiquement tous les aspects de l'activité humaine et des caractéristiques particulières de ces produits, il est essentiel que les gouvernements agissent ensemble pour trouver des solutions communes et des compromis adéquats. Cette coopération devrait avoir pour but d'assurer la bonne gestion des ressources et l'équité sur la base de l'avantage mutuel.

Le Rapport s'est attaché à étudier les aspects commerciaux de la coopération plaidant en faveur d'une concertation fondée sur des règles commerciales multilatérales efficaces. Des règles commerciales bien conçues ne permettent pas seulement de bénéficier des avantages classiques du commerce; elles sont aussi un élément essentiel de la coopération dans des domaines comme la protection de l'environnement et la gestion nationale des ressources rares.

Voir page 200.