



LE FINANCEMENT DU COMMERCE : ÉTAT DES LIEUX, DÉFIS ET SOLUTIONS

PASCAL LAMY*

Le monde traverse l'une des plus graves crises financières de son histoire, une vague qui, partie des États-Unis en 2007, a progressivement atteint l'ensemble des centres financiers les plus importants de la planète. La correction de marché de l'automne 2008 a été d'une amplitude si grande que c'est la totalité du système financier international qui s'en est trouvée ébranlée. Ce système est-il suffisamment sûr ? Suffisamment solide ? Ce sont les questions auxquelles les gouvernements mais aussi les banques centrales et les institutions régulatrices se sont retrouvés confrontés. Leur réponse fut avant tout l'action à court terme : injection de liquidités, plans de restructuration des institutions, recapitalisation, baisse des taux d'intérêt... Mais à plus long terme, l'expansion trop rapide du système financier international, causée par une sous-évaluation du risque, par une créativité débridée en matière de

produits financiers ainsi que par de trop larges flux de liquidités, pose également la question de sa réforme, en particulier du renforcement de sa réglementation et de sa gouvernance.

Les conséquences de la crise financière sur le commerce international s'alourdissent de jour en jour. Les projections pour 2009 marquent un repli du volume mondial d'exports, allant de -6 % pour la Banque mondiale, -9 % pour le Secrétariat de l'OMC (Organisation mondiale du commerce), à -13 % pour l'OCDE. Les raisons de ce recul sont pour l'essentiel dans la contraction de la demande et donc des importations (en particulier des pays de l'OCDE, mais aussi des pays en voie de développement). Mais une raison plus préoccupante de la réduction des flux commerciaux est la faible disponibilité des moyens de financement du commerce, due à deux phénomènes. D'une part, on a pu observer une

* Directeur général de l'Organisation Mondiale du Commerce.

rapide chute des liquidités servant à financer les crédits pour le commerce. Le déficit actuel de liquidités pourrait ainsi s'élever à une fourchette allant de 100 milliards de dollars à 300 milliards de dollars selon les estimations de l'OMC et de la Banque mondiale. D'autre part, la crise, ainsi que le ralentissement de l'économie mondiale qui en a découlé, ont entraîné la réévaluation de la quantité et du coût du risque financier - le prix du risque a augmenté.

Pourtant, le financement du commerce est l'une des formes de crédit les plus sûres pour les prêteurs, du fait de sa courte maturité et du fait que les marchandises échangées et transportées peuvent jouer le rôle de garantie. La résilience du financement du commerce était encore élevée il y a une dizaine d'années, mais elle a chuté depuis, du fait que les acteurs du commerce international ne considèrent plus que les crédits dédiés au financement du commerce sont des produits à part.

Des contraintes de liquidité et de sévères hausses du coût des crédits ont ainsi fait leur apparition à l'automne 2008, certes sur tous les continents, mais avec des effets disproportionnés pour les pays en voie de développement au niveau macroéconomique, et pour les petites et moyennes entreprises au niveau microéconomique. Les flux nets de capitaux privés vers les pays en voie de développement devraient se renverser en 2009. Après avoir reçu environ 700 milliards de dollars d'entrées nets en 2007, ces pays devraient être débiteurs nets en 2009, les entrées de capitaux et de revenus des travailleurs n'étant pas suffisantes

pour compenser les remboursements de dette à court et moyen terme. Ces contraintes de financement sont apparues dès le second semestre 2008. Au Brésil par exemple, la Banque centrale a annoncé que sur la deuxième quinzaine du mois de septembre 2008, le crédit disponible pour les exportations a chuté de 50 %. En Russie, en Ukraine, en Biélorussie, jusqu'à 90 % des lignes bancaires correspondant au financement du commerce ont été gelés. Or, si les sources de crédit se tarissent, les différents partenaires commerciaux se trouvent amputés d'un outil absolument nécessaire au bon financement du transport, du conditionnement ou du paiement des taxes douanières sur leurs marchandises. Toutes sources confondues, le secteur du financement du commerce soutient 90 % du commerce mondial. Quand le financement du commerce ne fonctionne plus, c'est l'ensemble du commerce international qui se grippe.

Ainsi, l'expansion accélérée du commerce de ces dernières années n'aurait pu se dérouler sans un système de financement en état de marche. Depuis 2002, c'était de nouveau le cas : grâce à l'apparition de nouvelles institutions (notamment dans les pays en développement), grâce aux nouvelles technologies et grâce à la création de nouvelles facilités de financement (accordées notamment par les banques régionales de développement) aux pays ayant un accès limité au crédit international, le financement du commerce a réussi à surmonter les difficultés posées par la crise asiatique de 1997. Cependant, les pays les moins avancés ont continué à se sentir freinés par la faible disponibilité

structurelle du crédit, et les marchés émergents à se sentir vulnérables du fait de l'instabilité de la confiance des agents financiers.

Dans les pays en voie de développement, l'accès aux instruments de financement du commerce à l'échelle locale ne peut se faire que si les marchés financiers locaux sont suffisamment développés et si les entreprises locales ont un pied dans le commerce régional ou international. Mais même dans ce cas, les banques locales, parfois freinées dans leurs activités par une régulation nationale stricte (régulation en matière de transactions de comptes de capital notamment) et par un manque manifeste d'expérience (relativement aux banques des pays développés), ont du mal à accompagner le développement commercial de leurs clients. Un nombre restreint de banques concentre l'essentiel des capacités de financement du commerce international, ce qui bride l'innovation et l'expansion des acteurs locaux existants, et empêche l'apparition de nouveaux acteurs.

L'une des grandes révolutions récentes du financement du commerce est liée à la diffusion des nouvelles technologies. L'automatisation des services financiers, notamment grâce à Internet, a permis de réduire leur coût - les procédures sont plus rapides et moins lourdes administrativement, et l'information circule plus facilement entre les exportateurs, les clients et les intermédiaires financiers. Les partenaires commerciaux décidant d'avoir recours à ces nouvelles formes d'*e-banking* y gagnent donc en efficacité et en compétitivité. Mais l'écart technologique entre pays riches et pays pauvres ne permet pas à ces derniers de béné-

ficier de ces avancées, d'où un risque supplémentaire de marginalisation des plus faibles au sein même du système commercial. La réduction des risques liés aux fossés technologiques et financiers entre pays développés et pays en développement fait partie des objectifs des programmes de facilitation du financement du commerce, mis en place par les banques régionales de développement et la Société financière internationale (SFI) (l'organe prêteur de la Banque mondiale au secteur privé). Ces programmes rendent possible l'accès au financement du commerce en assurant les échanges à court terme, mais aussi en fournissant une assistance qui permet à plus long terme l'acquisition, par les pays en voie de développement, de véritables capacités techniques en matière de financement. Les institutions régionales et internationales ont donc un rôle crucial à jouer dans la démocratisation des moyens de financement des échanges.

L'OMC ET LE FINANCEMENT DU COMMERCE

Née il y a à peine une quinzaine d'années, l'OMC est une jeune institution internationale. Elle a pourtant déjà dû faire face à des crises financières internationale ou régionales - pensons, pour n'en citer qu'une, à la crise asiatique de 1997 - qui ont testé la résilience du système qu'elle incarne. Grâce aux règles que ses membres ont adoptées par consensus, l'OMC a permis, en période de crise, de maintenir l'ouverture des marchés et de donner l'opportunité aux pays gravement

touchés de s'en sortir grâce au commerce, sans que les replis protectionnistes ne les en empêchent. Et c'est dans de telles situations de crise que l'OMC a pris conscience de l'importance pour les agents d'un accès stable et constant, et à des taux abordables, aux différents systèmes de financement du commerce. Sans financement, le commerce ne peut tout simplement plus amortir les effets négatifs des crises financières.

Dans la déclaration des ministres consacrant le lancement du Cycle de négociations de Doha pour le développement en 2001, il est clairement dit que les membres de l'OMC doivent examiner ou même proposer des initiatives visant à minimiser les conséquences de l'instabilité financière. L'OMC n'a pas la capacité de financer le commerce, mais ses membres ont souhaité ajouter à son mandat un rôle d'alerte, un rôle de facilitation des discussions entre les membres et les différents acteurs du financement du commerce, et un rôle de catalyseur de la coopération internationale dans ce domaine. À la suite de la crise asiatique de 1997, l'OMC, en partenariat avec la Banque mondiale et le FMI, a donc lancé la création d'un groupe informel de travail, composé d'experts en provenance de banques régionales de développement, d'agences d'assurance-crédit et de banques internationales impliquées dans le financement du commerce. Cet effort, qui regroupe les institutions financières internationales autour d'une question déterminante dans la résolution des crises financières, a porté ses fruits. Des réunions ont été tenues régulièrement afin de surveiller l'évolution des dispositifs

de financement et des acteurs impliqués dans ces dispositifs. En avril 2008, le groupe a ainsi détecté les signes annonciateurs d'une hausse des coûts des crédits pour le commerce et d'une baisse des liquidités.

Lors de la réunion du groupe d'experts en novembre 2008, le constat a été très clair : les conditions de financement du commerce se sont très fortement détériorées en l'espace de quelques mois. Des mesures à très court terme se sont donc avérées nécessaires. La première proposition est venue du Comité exécutif de la Banque mondiale, qui a décidé de tripler le plafond des garanties offertes pour le financement du commerce (désormais 3 milliards de dollars), dans le cadre du programme de facilitation du financement du commerce de la SFI. Cette décision est une excellente illustration de la capacité et de la rapidité d'action des institutions financières internationales en situation d'urgence. Les banques régionales de développement ont suivi le mouvement, et toutes ont doublé leur capacité d'intervention dans le cadre de leur propre programme de facilitation du financement du commerce. Parallèlement à cela, l'Union de Berne, qui regroupe les agences de crédit-export, a annoncé que les agences avaient en moyenne augmenté leurs activités de 30 % dans les derniers mois, et ce, avec le soutien de nombreux gouvernements nationaux, comme l'Allemagne, la Chine et le Japon. L'idée générale est de mobiliser la capacité d'intervention des institutions nationales et internationales publiques, de façon à favoriser les partenariats publics-privés, permettant un partage des risques et des

financements, et soulageant ainsi les contraintes de liquidité, de capital et de risque auxquels les banques font face dans cet environnement financier dégradé.

À noter également l'intervention massive des banques centrales dans les pays émergents, pour assurer la disponibilité de devises qui se raréfient à mesure que la monnaie locale se déprécie par rapport aux grandes devises de transaction du commerce international. À ce jour, la Banque centrale du Brésil a mis à disposition près de 100 milliards de dollars pour les banques et des importateurs ; les banques centrales de Corée, d'Argentine, d'Afrique du Sud, et de l'Inde ont été amenées à faire de même.

Deux initiatives complètent le tableau du rôle de l'OMC dans la réflexion et l'action pour améliorer le financement du commerce :

- l'OMC a institué en 2001, à l'occasion de la Conférence ministérielle de Doha, le groupe de travail du commerce, de la dette et des finances, dont le mandat est de s'intéresser à la relation entre commerce, dette et finances et d'étudier les différentes mesures qui pourraient être prises afin de protéger le système commercial multilatéral notamment lorsqu'une crise financière ou monétaire survient. Le financement du commerce est donc un sujet d'intérêt pour ce groupe de travail, qui suit de près l'éventail des initiatives qui sont proposées régulièrement par les différents acteurs du système commercial ;

- l'initiative Aide pour le commerce qui a pour but de maîtriser des flux d'aide du développement pour renforcer la capacité des pays en dévelop-

pement de bénéficier de l'ouverture des échanges dans des domaines aussi divers que les infrastructures, les normes industrielles ou alimentaires, la formation professionnelle ou les capacités de financement des institutions locales.

LES PROCHAINES ÉTAPES

Entre l'automne 2008 et le printemps 2009, la situation du financement du commerce international s'est rapidement et fortement détériorée, dans des proportions qui, sans une intervention supplémentaire des institutions publiques, porteraient un danger sur la reprise du commerce international et de l'économie mondiale tout court. Les banques commerciales s'accordent à dire que la multiplication de partenariats avec les institutions financières internationales et les agences de crédit-export est la bonne méthode pour combler le déficit offre-demande : elle réduit leur risque dans un univers incertain et les maintient sur le marché, notamment ceux des pays les plus pauvres. Plutôt que de mettre en place de nouveaux instruments (ce qui ne peut se faire qu'à travers un long processus de réflexion et d'installation), les instruments existants, qui sont d'ores et déjà à la disposition des institutions financières internationales et des agences de crédit-export, se devaient d'être renforcés, au premier rang desquels la liquidité. D'où la mobilisation d'énergie politique qui a marqué le sommet du G20 du 2 avril 2009.

Une autre priorité a été d'améliorer les mécanismes de partage de l'information et de recueil de données sur le financement du commerce. L'objectif est ici de stabiliser le financement du commerce à moyen ou long terme en évitant les pertes soudaines et injustifiées de confiance. C'est le manque d'informations qui crée la panique sur les marchés et, par effet domino, sur les mécanismes de financement du commerce. Si ce n'est pas le rôle de l'OMC de prendre des décisions dans ces domaines, elle a les moyens et l'expertise de contribuer à la réflexion internationale sur le sujet. D'où l'état des lieux du marché dressé par le FMI, la Chambre de commerce internationale et l'Union de Berne juste avant le sommet du G20 afin de mieux identifier les problèmes à traiter.

Aussi, les membres du G20, à l'issue de leur sommet du 2 avril 2009, ont-ils dévoilé une initiative pour relancer le financement à court terme du commerce mondial, à hauteur « d'au moins 250 milliards de dollars sur deux ans ». Cette initiative répond aux critères édictés ci-dessus : des programmes de partenariat renforcés entre institutions financières internationales et banques commerciales, dans le cadre de programmes de facilitation du financement du commerce élargis, pour fournir non seulement plus d'assurance-crédit, mais plus de crédit directement

par cofinancement. Si toutes les banques régionales de développement verront leurs capacités renforcées, la SFI montre l'exemple avec la création d'un *pool* de liquidité, lui permettant, dès maintenant, de financer avec les banques jusqu'à 50 milliards de dollars de commerce. Un autre pilier consiste à renforcer la capacité des agences nationales de crédit et d'assurance-crédit à l'export d'intervenir sur le marché du crédit commercial à court terme dans des proportions plus élevées. Enfin, un volet concernant la réactivation du marché secondaire du crédit commercial va être mis en œuvre.

Si le G20 a insisté sur la nécessité d'un fonctionnement stable du financement du commerce, il a également mis en exergue la nécessité de conclure le Cycle de Doha et de renforcer l'arsenal de l'OMC en matière de surveillance des politiques commerciales de ses membres afin de détecter les tendances qui entraveraient l'accès au marché. Ce message, qui fait du commerce international un aspect crucial de la solution à apporter pour dépasser la crise, a été porté lors du G20 par la quasi-totalité des participants, au premier rang desquels les pays en développement. En ce sens, le bouleversement géopolitique qui a remplacé le G8 par le G20 a déjà commencé à faire sentir ses effets.